

جامعة الجزائر
كلية الحقوق

الموضوع

مسؤولية الموظف العام الأخرى

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع الإدارة و المالية

إشراف
الدكتور بوكراء إدريس

قدمها الطالب
بوساحية عبد الحكيم

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
عضووا

الدكتور:
الدكتور: بوكراء إدريس
الأستاذ:

نوفمبر 2000

الكلمة

لا غرو أن الوظيفة الرئيسية للدولة تكمن في السهر على حسن سير العلاقات بين مختلف الفاعلين في المجتمع من أفراد و مؤسسات باعتبارها الجهة التي تنظمها بين هؤلاء . وللتقوم الدولة بهذه المهمة لا بد لها من وسيلة محكمة تعهد لها بسلطات تسمح لها بأداء دورها بصورة فعالة و مطردة في إطار قانوني يضمن مساواة الأفراد في تحقيق ما يصبوون إليه دون المساس بحقوق الآخرين تحقيقا لمبدأ العدالة الذي يجب أن يحكم مسعى الدولة في إدارة شؤون رعاياها .

و تعد المرافق العامة أحد مظاهر الدولة في هذا الشأن ، والأدلة التي تسمح لها بالسهر على حسن تدبير شؤون المجتمع و ضمان تلبية احتياجاته المختلفة باطراد حتى لا تخلي التزاماتها تجاه الجميع . و يتطلب وجود المرفق العام وضع تنظيم خاص يحكم القائمين عليه من موظفين عاملين ، وذلك إقرارا لحماية مزدوجة لكل من الموظف و المرتفق . أما الحماية الأولى فمناطها إحاطة الموظف العام بالضمانات الكافية لممارسة مهامه على وجه سليم دون أن يخشى الوقوع فيما يمكن أن ينجر عن هذه الممارسة من أخطاء ترتب عليه مسؤوليات مما يجعله يعزف عن أداء ما أوكل إليه من عمل انتقاء من كل مغبة . أما الثانية فهي تتولد من الأولى لأن حماية المرتفق من حماية الموظف ، و تتمثل في ضمان تمنع المرتفق بما يقدمه المرفق العام من خدمات .

و لهذا الغرض فإن القانون ينظم التزامات الموظف العام و حقوقه و يحدد المسؤوليات التي تترتب عن اتيانه من الأفعال ما يؤدي إلى الإخلال بها .

و يأتي هذا البحث ليتناول هذه المسألة من خلال التعرض إلى مسؤولية الموظف العام التأديبية التي تترتب عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية التي تعهد إليه أثناء ممارسته وظيفته .

و الأمر الذي يدعو إلى تناول هذا الموضوع هو بيان مدى خصوصية الجريمة التأديبية و اختلافها عما عادها من الجرائم التي يسري عليها القانون العام . ومن ثم فإن القول بوجود نظام خاص يحكم ما يأتيه الموظف العام من أفعال إيجابا أو سلبا يعني بالضرورة أن القواعد التي تطبق في هذه الحالة إنما هي قواعد من نوع خاص وتقتضي تحت مجال تجريمي خاص هو النظام التأديبي .

إلا أن ذلك لا يعني أن الموظف العام لا يمكن أن يخضع لخلاف ذلك من مسؤوليات قد تترتب عما يرتكبه من أفعال تدخل تحت نظم أخرى من قبيل المسؤولية الجنائية أو المدنية .

فصفة الموظف العام و النظام الخاص الذي يحكمه ليسا امتيازا مطلقا و لا يعفيانه من كونه عضوا في المجتمع يقع تحت طائل القواعد التي تسيره و يخضع لها أفراده العاديون

و من هنا يتضح تعدد مسؤوليات الموظف العام ، إذ أنه يحاكم جنائيا عما يقترفه من جرائم كغيره من الأفراد ، و يعاقب مدنيا في حالة إلحاق الضرر بالآخرين .

و انطلاقا من هذا التمهيد فإن إشكالية البحث تكمن في بيان مدى مسؤولية الموظف العام لاسيما في ضوء ما عرفه التشريع الجزائري من قواعد جديدة خاصة تنظم التزامات الموظف العام بصورة أكثر صرامة باعتبار أنها تأتي في ظروف سياسية جديدة تتطلب وضع تدابير تتفق و الواقع الجديد الذي يجب أن يتم فيه تكيف علاقة الموظف العام مع البيئة التي يعمل فيها و يضبط سلوكه فيها

على وقع النظام المفتوح بعد أن كان يعمل في ظل نظام مغلق ينظر إلى الموظف باعتباره عضوا فيه تقع على عاتقه مهمة الدفاع عن خياراته الإيديولوجية .
و النظام المفتوح يلقى على كاهل الموظف أعباء أكثر من الثاني لأن التخلص من الإطار الإيديولوجي والافتتاح السياسي يجعلان من آلة دعاية سياسية داخل المرافق العامة أمرا محظورا و يقيدان أي نشاط لا يدخل ضمن المهام المخولة للمرفق.

و قد رأينا أن نقسم موضوع البحث إلى بابين:

باب أول نستعرض فيه الموظف العام و مسؤولياته، مع التركيز على مسؤوليته التأديبية التي تعد جوهر موضوعنا ، و نوزع ذلك على فصلين خصصنا الأول لمفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام أما الثاني فأرداه للجريمة التأديبية.

أما الباب الثاني فقد اثرينا فيه للتأديب في التشريع الجزائري من خلال بيان سلطة التأديب في فصل أول وإجراءات التأديب في فصل ثان.

و قد رأينا أنه من الأهمية بمكان و من باب تعميم الفائدة أن ندرج ملحقا يتضمن ثلاثة نصوص كانت الركيزة الأساسية لهذا البحث لا سيما أنها تقنن لمرحلة جديدة في تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر في ظل التحولات الكبرى في المجال السياسي على وجه الخصوص ، دون أن يغيب عننا ما جرته من انفلات للقوى السياسية و الاجتماعية التي كانت كامنة قبل هذا الوقت مما أدى إلى أزمة أمنية كانت الداعي الأول إلى الإسراع في سد الفراغ القانوني في مجال الوظيفة العامة بنصوص خاصة ذات طابع استعجالي إلى أن يحين إخراج مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد إلى الوجود .

الباب الأول

في الموظف العام و مسؤوليته

يتناول هذا الباب بالتحليل مفهومي الموظف العام و الوظيفة العامة من جهة ، والجريمة التأديبية من جهة ثانية، و ذلك في فصلين:

الفصل الأول: في الوظيفة العامة و الموظف العام.

الفصل الثاني: في الجريمة التأديبية.

الفصل الأول

في الوظيفة العامة و الموظف العام

يقتضي القول بوجود جريمة تأديبية أن يكون مرتكبها يتمتع بصفة الموظف العام. و لتحديد هذا الأخير لا بد من التطرق إلى مفهوم الوظيفة العامة نفسها لأنها وثيق الصلة بها ، بل إنه يعد أحد عناصرها . إذن ما هي الوظيفة العامة و ما هي أركانها؟ (المبحث الأول)، ثم يأتي الموظف العام باعتباره القائم بهذه الوظيفة ، فهو مرتبط بوجودها ، وتنظيمها إنما يعني بالدرجة الأولى تنظيم الإطار الذي يمارس فيه هذا الموظف مهامه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

في الوظيفة العامة

نتناول في هذا المبحث تعريف الوظيفة ونبرز مختلف العناصر المكونة لها (المطلب الأول) ، ثم نسهب في تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري من خلال مجموعة التشريعات التي لا تزال تنظم هذا القطاع (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الوظيفة العامة

لا شك أنه ليس من البسيط وضع تعريف جامع شامل للوظيفة العامة نظراً للتعدد الجوانب التي يمكن النظر من خلالها إلى هذا الموضوع ، و عموماً فإن الفقه يعرفها انطلاقاً من عنصرين ، أولهما موضوعي يتتناول الوظيفة العامة على أساس أنها مجموعة نشاطات و صلاحيات تعهد لشخص من أجل خدمة المصلحة العامة . أما العنصر الثاني فهو شخصي ينظر إلى الوظيفة العامة من خلال الشخص الذي يمارسها ألا و هو الموظف العام .

و يعرف الفقيه أندرى لوبارديير¹ الوظيفة العامة بأنها :

"مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها صاحبها من أجل المنفعة العامة و ليست في أي حال من الأحوال مشكلة من حقوق مالية تعود إلى صاحب الوظيفة التي يمكن امتلاكها ".

و مع أن البعض يدخل هذا التعريف في خانة التعريف الموضوعي للوظيفة العامة إلا أننا نلاحظ أنه يجمع بين الجانبين المادي و الشخصي ، و وبالتالي فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتماد جانب دون الآخر .

و إذا كان التعريف الشكلي أو الذاتي يركز دوره على الأشخاص ، بمعنى الموظفين العموميين فإنه لا بد أن يشير دوره إلى الصلاحيات المخولة لهؤلاء الموظفين العموميين .

و إذا كان ثمة اختلاف بين الاتجاهين في تعريف الوظيفة العامة فإن الأمر لا يخرج عن كون كل منهما يركز على جانب أكثر من الآخر . و من ثم فلا مندورة من القول إن الوظيفة العامة مجموعة صلاحيات مخولة قانوناً للموظف عام يمارسها من أجل تحقيق منفعة عامة .

من خلال التعريف السابق يتضح لنا أن للوظيفة العامة عنصرين أحدهما مادي و الثاني شخصي .

1 – العنصر المادي :

يتمثل في النشاط الذي يقوم به الموظف العام ، بمعنى مجموعة الصلاحيات التي يخولها إياه القانون و يمارسها في إطار يوضح مسؤولياته ، و يكون ذلك من أجل تحقيق منفعة عامة . و من هذا المنطلق فإن مناطق النشاط الذي يقوم به الموظف العام لا بد أن يكون تحقيق المنفعة العامة و ليس الخاصة .

¹ أندرى دلوبادير ، مشار إليه في قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر الطبعة الثانية ، 1989 ، ص 19

2 - العنصر الشخصي:

أما العنصر الشخصي فمفاده أنه لنكون أمام وظيفة عامة لا بد أن يخول النشاط الذي يستهدف المنفعة العامة لموظف عام يخضع لنظام قانوني محدد يتناول مساره الوظيفي ويحدد مسؤوليته التأديبية في حالة إخلاله بما يقع عليه من التزامات وهذا ما يهمنا في موضوعنا هذا ما دامت المسؤولية التأديبية تقع على عاتق الموظف العام إذن كيف يتم تحديد صفة الموظف العام؟

لا يستقيم تناول الموظف العام دون العودة إلى النظم الفلسفية أو الإطار النظري الذي يتم من خلاله تحديد هذا المفهوم القائم على هذين العنصرين . و بالنظر إلى هذا الموضوع نجد أن الوظيفة العامة يتจำกبها نظامان فلسفيان هما النظام الأميركي والنظام اللاتيني¹ .

أما الأول فإنه يقوم على النشاط و يركز على الواجبات التي يقوم بها الموظف و بالتالي فإنه يتم أولاً تحديد الوظيفة و خصائصها تحديداً دقيقاً ، ثم تأتي مرحلة تحديد الموظف الذي يضطلع بها ، مما يجعل هذا الأخير مرتبطاً بها و لا يمكنه الانتقال إلى وظيفة أخرى نظراً لخصوصية كل وظيفة .

أما النظام اللاتيني فإنه يستند إلى الموظف ومؤهلاته لأن الوظيفة في ظل هذا النظام مهمة ثابتة ومستقرة و بالتالي فإنها تختلف عن الوظيفة في النظام السابق . ومن ثم لا يمكن القول إن الوظيفة في النظام اللاتيني مفتوحة لكل من يحمل مؤهلات معينة عكس النظام الأميركي حيث تمتاز الوظيفة العامة بالدقة المتناهية بحيث إذا الغيت الوظيفة لا يجد الموظف مثيلاً لها.

¹ قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 20 .

المطلب الثاني

الوظيفة العامة

في التشريع الجزائري

الغرض من التطرق إلى الوظيفة العامة في التشريع الجزائري لا يهدف إلى إيجاد تعريف فيه فقد سبق أن قلنا إن التشريعات لا تقي بهذا الغرض وإنما للإطلاع على فلسفة التشريع الجزائري في هذا الشأن ، و إذا كانت لا تخرج أصلا عن الاتجاهين السابقين فإنهما تتميز عنهما في الجانب الإيديولوجي.

و إذا تتبعنا مسار تشريع العمل في الجزائر فإنه يمكننا تقسيمه إلى خمس مراحل تاريخية ، حيث تشمل الأولى ما ورثته الجزائر من عهد الاحتلال ، ثم تأتي مرحلة التشريع الجزائري التي يمكننا تقسيمها بدورها أربع مراحل شهدت فيها الوظيفة العامة تقبلا في اعتماد فلسفات مختلفة تأرجحت بين النظام المغلق والنظام المفتوح .

و كانت الوظيفة العامة و الموظف العام موضوعا لعدة تأثيرات من خلال التغيرات التي طرأت طيلة هذه المراحل على التوجهات السياسية و ما يتبعها من تحولات على كافة المستويات .

1- المرحلة الأولى: استمرار سريان القانون الفرنسي

استمر العمل بقانون الموظفين الفرنسي الصادر في 04 فبراير 1959 ما عدا في الجوانب التي تتعارض و السيادة الوطنية ، وذلك وفق ما نصت عليه المادة الأولى من قانون 1962/12/31 المتعلق بتمديد سريان القوانين الفرنسية.

2- المرحلة الثانية : في ظل الأمر 133/66

و هي المرحلة الأولى من بداية التشريع الجزائري في مجال العمل ، إذ إنه من البديهي أن تكون استعادة الاستقلال دفع بالجزائر إلى التحول من النظام الذي كان سائدا إبان فترة الاحتلال وورثته مدة من الزمن بعد ذلك ، و هو القانون المشار إليه أعلاه.

و كان من الطبيعي أن تخترار الجزائري لنفسها فلسفة مغايرة لفلسفة المحتل ، ومن ثم فقد كان عليها أن تسلك سبيل الاشتراكية مثل بقية الثورات في العالم ، مع ما يتطلبه ذلك من ضرورة التكيف مع مبادئها وأسسها ، و يأتي على رأسها تدخل الدولة في كل شؤون الحياة.

و لم يكن قطاع العمل ليتأى بنفسه عن هذا التوجه الجديد . وبعد أن استقرت الأمور كان لا بد من تغيير تدريجي في المنظومة القانونية التي كانت سائدة و التخلص من مؤثرات الاحتلال ، فبدأ العمل على صياغة قانون جزائري يحكم علاقات العمل . فجاء الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 ليحدد الأسس الجديدة للوظيفة العامة في الجزائر ، و بالتمعن في هذا الأمر نجد أنه لا يختلف في شيء عن

القانون الفرنسي إلا فيما يتعارض و التوجه الجديد للدولة الفتية ، إلى جانب أنه يأخذ بالنظام اللاتيني نفسه الذي سبقت الإشارة إليه.

3 - المرحلة الثالثة : القانون الأساسي العام للعامل 12/78

القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 الصادر في 05 أوت 1978 على أنقاض الأمر 133 الذي نظم الوظيفة العامة بعد الاستقلال ، وقد نص في المادة 216 منه على أنه :

"تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون".

و من ثم فإن نصوص الأمر 133/66 تبقى سارية المفعول ما لم تتعارض والقانون الجديد لا سيما أن هذا الأخير يعد إطارا عاما لا يمكن تطبيقه على حالات بعينها لأن ذلك يتوقف على إصدار نصوص تنظيمية تتعلق بكل قطاع على حده ليتم في نهاية الأمر إلغاء الأمر 133/66 بصورة تدريجية وإلية.

إذن فقد صدر هذا القانون ليتجه إلى توحيد النظام القانوني لعلاقات العمل المختلفة و رغم طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك التي لا تعرف التمييز بين مختلف الفئات العاملة فقد جاء هذا القانون باعتباره إطارا عاما فقط بحيث يختلف عما سبقه في كونه يترك المجال لتنظيم كل قطاع بصورة مستقلة ، و من ثم فإنه يشكل السياسة العامة التي يجب احترامها عند وضع التنظيمات التي تحكم كل قطاع على حده . و معنى ذلك أن قطاع الوظيفة العامة محكم أيضا بهذا القانون ، مما يستلزم تنظيمه بموجب نصوص قانونية خاصة به تستمد سياستها منه، و هذا ما يعنينا في هذا البحث.

4 - المرحلة الرابعة : المرسوم 59/58

بعد هذا المرسوم منعطفا جديدا في مسار تنظيم علاقات العمل في الجزائر ، و قد جاء تطبيقا لأحكام المادة 1/2 من القانون الأساسي العام للعامل ، و بعد هذا المرسوم قانونا نموذجيا لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

و إذا كان قانون 78/12 لم يميز بين الموظفين و العمال الأجراء في القطاعات المختلفة فإن المرسوم 59/85 جاء ليحكم الوظيفة العامة . و بطبيعة الحال فإننا لن نجد فيه تعريفا للوظيفة العامة على دأب كل التشريعات في هذا الشأن العامة على دأب كل التشريعات في هذا الشأن إذ إنه يكتفي بتحديد الهيئات التي تخضع له إلى جانب فئات الموظفين التي تتدرج في إطاره . فقد نصت المادة الثانية منه على أنه:

"يشمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات و الإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها و مصالح المجلس الشعبي الوطني و المجلس الأعلى للمحاسبة ، و يتبع هذا القطاع أيضا الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية".

و بالتمعن في قراءة هذا النص نجد أنه حدد القطاعات التي تشكل الوظيفة العامة في الجزائر بحيث حددتها بقائمة اسمية، وكل ما هو تابع لقطاع العام يعد من الوظيفة العامة ، إلا أن الجديد في هذا النظام هو أنه يخرج المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري و الصناعي من مجال تطبيق أحكام نظام الوظيفة العامة عكس ما كان عليه الحال في أمر 133/66 .

و من ثم تلمس التوجه الجديد في فلسفة التشريع في الجزائر التي بدأت تشهد نزوعا إلى إضفاء طابع المرونة على النشاط الاقتصادي الذي تمليه التحولات التي بدأت ملامحها ترتسم في بداية الثمانينات نحو نفتح اقتصادي ، و هو ما يتطلب بالضرورة كف يد الإدارة عن القطاع الصناعي و التجاري . والوجه الآخر أيضا لهذا التنظيم هو أنه توسع في مفهوم الموظف العام على حساب الوظيفة العامة ، إذ إنه يمده إلى الأجهزة والمنظمات التابعة للحزب ، فهي ليست إدارات أو مؤسسات عمومية لكن موظفيها يخضعون لنظام الوظيفة العامة و إذا كانت الوظيفة العامة في الجزائر لا تزال خاضعة لهذا المرسوم إلا أن هناك مشروعًا جاهزا لتكيفها مع المرحلة الجديدة التي بلغتها التحولات في شتى المجالات.

5 - المرحلة الخامسة: المرسوم التنفيذي 54/93

رغم أن الأمر لا يتعلق هنا بقانون شامل ، و إنما بمجرد مرسوم تنفيذي إلا أن هذه المرحلة تعد أهم المراحل على الإطلاق ، فقد شهدت الجزائر تحولات متتسارعة في العقد الأخير من هذا القرن في مختلف المجالات ، و لا سيما في الحياة السياسية مع رفع الحظر عن التعديبة السياسية و النقابية في دستور 1989 ، إلى جانب الأزمة الأمنية التي اتخذت منحي خطيرا ، و قد كان لكل مظهر من مظاهر التحول هذه تأثيره المباشر أو غير المباشر على سير المؤسسات بمختلف أنواعها و على علاقات العمل على كل المستويات ، و بطبيعة الحال فإن المؤسسات العمومية و الهيئات الإدارية معنية أكثر من غيرها بهذا المعطى الجديد ، و هو الأمر الذي يستدعي تنظيمها جديدا يكفل عمل الموظف العام معه لينأ بالموظف العام و الوظيفة العامة عن الصراعات التي قد تترج عن إقحام المرفق العام في دوامة المنافسة السياسية أو النقابية التي تخرج عن إطارها التنظيمي . وهكذا أمرا سير المرافق العامة وفق ما تقتضيه مهمتها من تقديم خدمات للجمهور باطراد أمرا في غاية الأهمية لئلا تحد عنه بالانسياق وراء الأهواء الشخصية كيما كان الشكل الذي تتخذه.

و في هذا السياق جاء المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 المتضمن

" بعض الواجبات المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية ".
و بالنظر إلى استناده إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ تتضح لنا أهميته في تنظيم الوظيفة العامة و تحديد واجبات الموظف العام وفق الواقع الجديد.

و يمكننا أن نقول إنه ينسخ ما جاء في القانون الأساسي العام للعامل في جوانبه المتعلقة بالطابع الإيديولوجي و يبقى على القواعد العامة في ما يجب أن يلتزم به الموظف العام ، وإن كان المرسوم الجديد ينسحب على عمال مختلف القطاعات العمومية.

و الجدير بالإشارة هنا أن هذا المرسوم لا ينظم الوظيفة العامة التي تبقى خاضعة لمجموع النصوص المنظمة لها ابتداء من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 133/66 ، بل إنه يعدل و يتمم الجوانب المتعلقة بواجبات الموظف العام ، و هو و إن يطلق عليها " بعض الواجبات الخاصة " فإن هذا النوع من الالتزامات مرسوم بطابع المثال و ليس الحصر ، أما ما يقصد بالطابع الخاص فإننا لا نجد له تقسيرا إلا في سياق حالة الطوارئ التي فرضت اتخاذ إجراءات صارمة لا سيما فيما يتعلق بإجراءات تنفيذ القرارات الصادرة بشأن مخالفتها ، و هذا طبعا إلى أن يتم رفع حالة الطوارئ ، و إن كانت في واقع الأمر من القواعد العامة و نجد قواعد مثيلة لها في القوانين السابقة ، ورأينا أن طابعها الخاص يمكن في إفراد تصووص خاصه ببعض الواجبات و السرعة في اتخاذ الإجراءات العقابية إلى جانب التشدد فيما قرر لها من عقوبات . و قد تم إصدار هذه النصوص في ظروف خاصة أيضا تطلب إضافة بعض النصوص لسد الفراغ القانوني . و لعلنا نجد توضيحا لذلك في ما ورد في التعليمية

الوزارية المشتركة 384 الصادرة بتاريخ 10 ماي 1993 المتعلقة بكيفيات تنفيذ المرسوم التنفيذي سابق الذكر من أنه:

" يجب أن يكون سلوك أعوان الدولة ، و المؤسسات ، و الهيئات العمومية مطابقا لضرورة تعزيز هيبة الدولة ، و رموزها..."

إذن فإن مناط هذه النصوص الخاصة هو استعادة هيبة الدولة و فرض احترامها في وقت لم بعد ثمة أي رابط معنوي بين الدولة و المواطن.

و إذا كان هذا المرسوم التنفيذي مرتبطة بحالة الطوارئ ، فإننا لا نعتقد أن رفع هذه الأخيرة سيؤدي حتما إلى إزالة آثارها في هذا الشأن بل إن الأرجح هو الإبقاء على هذه الأحكام و إن كان ذلك بإدماجها في قانون الوظيفة العمومية الجديد الذي لا يزال قيد الدراسة.

المبحث الثاني في الموظف العام

يرى كريستيان شاقامون¹ أن مفهوم الموظف العام أسبق في الظهور من الوظيفة العامة إلا أنها لا تجد له تعريفا واضحا، مما يجعلنا نتساءل عن أيهما أسبق في الظهور؟ و إذا حاولنا التنظير لهذه المسألة الشائكة لقلنا إن الأمر على غير ما قال به هؤلاء ، إذ الأمر الراجح في هذا الشأن هو أن ارتباط الموظف العام بالوظيفة العامة يؤدي بنا إلى القول إنها متلازمان بحيث لا يستوي التأكيد بأن أحدهما أسبق في الظهور من الآخر دون معيار واضح يحدد المعالم بينهما ، و هو ما يستحيل عمليا .

¹ مشار إليه في كتاب قاسم، محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص4

و من ثم فإن التحليل السليم هو الذي يجمع بين طرف في التقىض و كنه هذا التحليل هو أن التفكير في وضع نظام الوظيفة العامة مرتبط بإناطة بعض مهام الدولة لأشخاص يزودون بصلاحيات معينة يودونها باسم الدول و التصور العكسي أيضا سليم من الناحية المنطقية ، فالتفكير في تكليف أشخاص بأداء مهام محددة مرتبطة بوظائف الدولة إنما هو تأسيس للوظيفة العامة بطريقة مباشرة أيضا و بالتالي فإنه سواء كان انطلاق تحليلنا من النشاط أو من الشخص المكلف بالقيام به فإننا نؤسس لا محالة لنظام واحد هو نظام الوظيفة العامة والموظف العام وقد رأينا كيف أن تعريف الوظيفة العامة يتأثر بمفهوم الموظف العام في العنصر الشخصي و فيما يلي نتعرض لهذا المفهوم بالتعريف مما ورد في الفقه(المطلب الأول) والقضاء (المطلب الثاني) و التشريع الذي سنقتصر فيه على التشريع الجزائري(المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف الموظف العام فقها

تبين المعايير المحددة لكل من الوظيفة العامة و الموظف العام في كل نظام سياسي و اقتصادي بل إنها تختلف من تشريع إلى آخر داخل الدولة الواحدة¹.

فقد تزايدت وظائف الدولة مع تطور العلاقات المختلفة و تشابكها ، مما أدى وبالتالي إلى ضرورة التحكم في مختلف المرافق و تسخيرها على نحو حسن و قدر من الاطراد لتؤدي وظيفتها المتمثلة في تحقيق المنفعة العامة على أحسن ما يرام ، و لا يمكن أن يتاتى ذلك دون وضع الإطار الملائم الذي يحقق هذه الأهداف ، وبالتالي كان لا بد الاعتماد على العنصر البشري الذي تعهد إليه هذه المهمة .

و يؤدي هذا الانساع لا محالة إلى تزايد احتمالات الإخلال بالالتزامات مما يستدعي وضع تدابير وقائية تضمن أداء الواجبات وفق ما تنص عليه القوانين و تنظيمات العمل المختلفة لتحديد المسؤوليات في حالة الخطأ و قبل ذلك من البديهي أن يتم تحديد الأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا الوصف ليقع عليهم عبء المسؤولية التأديبية في حالة إخلالهم بالتزاماتهم الوظيفية . و يتعلق الأمر هنا بالموظف العام ، و لا مندوحة من القول إن اعتماد معايير مختلفة لتعريف الموظف العام أدى إلى اختلاف في هذه التعريفات ، و يمكن تصنيف هذه الأخيرة من خلال ثلاثة معايير كانت أساسا انطلق منه فقهاء القانون الإداري ، و نبحثها فيما يأتي.

1 - معيار المرفق العام:

و يقصد به أنه حتى تكون إزاء موظف عام لا بد أن يكون الشخص المعنى قد أنيطت به مهام لدى مرفق عام² تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من إدارة محلية أو مؤسسات .

¹ بوضياف، أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ص 45 .

² قاسم ، محمد لنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 5 و 7 .

وقد قال بهذا المعيار الفقيه دوجي ، حيث عرف الموظفين العاملين بأنهم:

"... عمال المرافق العامة الذين يساهمون بصورة دائمة و عادية في تسييرها"¹. وما يلاحظ على هذا المعيار هو أنه أدرج كل المرافق العامة مهما كان نوعها موظفا عاما و من ثم فإنه ينطبق تقريبا مع التعريف الوارد في الأمر 66/133 الصادر بتاريخ المتضمن تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر الذي سيرد ذكره لاحقا، مع أن هذا الأخير يخرج بعض الفئات من دائرة الموظفين العاملين ، في حين أنه يختلف أكثر عن المرسوم 59/85 الآتي بيانه:

2 - معيار السلطة العامة

يقوم هذا المعيار على اعتبار أن صفة الموظف تتطبق على كل من يملك سلطة و على معاونيه ، حيث إن:

"الموظفيون العاملين هم المواطنون الذين يملكون سلطات و معاونوهم الذين عهدت إليهم إدارة الدولة و أموالها العامة". و يضاف إلى هذه المساهمة في إدارة المرافق العامة شغفهم الوظيفية بشكل دائم² ، و هو ما ذهب إليه بارييلمي³ كذلك. غير أن هذا المعيار ضيق و لا ينطبق مع الواقع الذي يعرف فئات واسعة يسري عليها وصف الموظف العام لا سيما أن التشريعات توسيع في هذا الشأن « و من ثم فإن هذا المعيار بعيد عما أخذ به المشرع الجزائري مثلا».

¹ المعاوي « محمد يوسف » دراسة لوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 1988 ، ص 32 .

² بوضيف « أحمد » مرجع سابق ، ص 47 .

³ نفس المرجع .

3 - الخضوع للقانون العام :

يرمي هذا المعيار إلى أن كل من يخضع للقانون العام موظف عام¹ ، و هو المعيار الذي قال به ستينوف stainof حينما أشار إلى أن طبيعة الشخص تتعدد وفق القانون الذي يخضع له . حيث "يكون الشخص موظفا عاما إذا كان خاضعا لقواعد القانون العام"² إلا أن ما يؤخذ على هذا المعيار أيضا هو تجاهله بعض الفئات التي تخضع للقانون العام دون أن تتضمن تحديدا مفهوم الموظف العام كالقضاة وال العسكريين والمنتخبين .. و بقياس موقف المشرع الجزائري على هذا المعيار نجد أنهما مختلفان فيما اختلف .

4- معيار الأجر:

و الأجر المقصود هنا هو ما يحصل عليه العامل من الخزينة العامة، فكل من يقع عليه هذا الوصف فإنه يعد موظفا عاما ، وقد عرف الفقيه غريغوار الموظف العام انطلاقا من هذا المفهوم بأنه : "كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزينة العامة بدفعه له مباشرة"³ و تسحب الانتقادات السابقة على هذا المعيار أيضا لأنه يدرج فئات ليست من الموظفين العاملين رغم أنها تقاضى أجرة من الخزينة العامة . و خلاصة القول من هذه المعايير الفقهية المختلفة هو أنها معيبة و ناقصة مما حدا بالفقه إلى اعتماد عدة معايير في أن واحد لا يعتبر الشخص موظفا عاما ، بل إن تعريفه تستمد أساسا من أحكام القضاء والتشريعات ، و من ثم فإن الأستاذ دولوباديير مثلا يستند في تعريفه الموظف العام إلى ما وضعه القضاء الفرنسي من معايير . حيث إن الموظف هو كل شخص وظف في منصب دائم في إدارات مرفق عمومي.

و سواء تعلق الأمر بالفقه الفرنسي أو الفقه العربي فإن تعريف تصب في نفس الاتجاه متاثرة بما ورد في أحكام القضاء الفرنسي ولا سيما مجلس الدولة . ومن ثم فإننا نستطيع استخراج معايير ثلاثة⁴ ينبغي أن توفر مجتمعة لاعتبار العامل موظفا عاما :

- 1 - أن تكون إزاء مرفق عمومي .
- 2 - أن يتم تعيين الموظف في وظيفة دائمة .
- 3 - أن يرسم الموظف في درجة من درجات التسلسل الإداري .

¹ الماط ، محمد جودت ، المسؤولية التأدية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ص 12

² stainof , Le fonctionnaire , Paris , 1933 , p 28 .

³ Gregoire , R . La fonction publique , Collin , Paris , 1964 , p 11.

⁴ قاسم ، محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 6

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام قضاء

لقد سبق أن أشرنا في التعاريف الفقهية إلى أن هذه الأخيرة جنحت إلى رأي القضاء و لا سيما الفرنسي الذي يعد مصدر القانون الإداري وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي في بداية القرن العشرين الموظف العام:

"كل شخص عين في منصب دائم في إدارة مرفق عمومي".
و نستشف من هذا التعريف أنه لنكون أمام موظف عام يجب أن يتتوفر عنصران هما:

- 1 - تعيين الشخص في منصب دائم.
- 2 - تعيين الشخص في إدارة مرفق عام.

و معنى هذا الشرط الثاني أن العبرة هي كون المرفق العام إداريا ، فتخرج بذلك المرافق الصناعية و التجارية من هذه الإدارة ، وبذلك لا يعد عمالها موظفين عاميين باستثناء المسيرين و المحاسبين ، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي¹.

و قد تأثر التشريع الفرنسي فيما بعد مثلمارأينا بهذا الرأي في تحديد المرافق العامة التي يعد المشغلون فيها موظفين عاميين ، أما القضاء المصري فقد عرف الموظف العام : " ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر".

و بهذا التعريف يكون القضاء المصري قد اتبع خطى نظيره الفرنسي فجاء تعريفه في نفس العبارات.

و على العكس مما ذهب إليه القضاةان الفرنسي و المصري من اشتراط صفة الديمومة في علاقه العمل فإن القضاء الجزائري أصبح على العمل المؤقتين أيضا صفة الموظفين العاميين « و قد ورد هذا في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا للقضاء مستندا في ذلك إلى المادة 7 من الأمر 75/32 المؤرخ في 29/04/1974 المتعلق بالعدالة في العمل ، وبذلك رأى القضاء الجزائري أنه ليس من العدالة التمييز بين العامل الدائم و العامل المؤقت بخلع صفة الموظف العام على الأول و خلعها عن الثاني.

و الواقع أن هذا الحكم يخالف ما ورد في تعريف الموظف العام في المادة الأولى من المرسوم 66/133 سابق الذكر ، و هو التعريف الذي سنعرض له في الفرع المولى من البحث ، و بذلك فإننا نسجل هنا تناقضا بين نصين قانونيين.

¹ حافظ ، محمود ، «القضاء الإداري» دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1966 ، مشار إليه في ، بوضياف أحمد ، مرجع سابق ص 55 .

وخلاله القول في شأن تعريف الموظف العام فإننا لا بد أن نستند إلى ما ذهب إليه المشرع و من ثم فإن النظام الذي يحكم قطاع الوظيفة العامة في الجزائر يعتبر كلا من عمال الهيئات الواردة في المرسوم 59/85 موظفا عاما.

والجدير باللحظة هنا هو أن التحول السياسي الذي حدث منذ دستور 1989 الذي يسمح بالتعديدية الحزبية يجعل من النص المتعلق بالعاملين في جبهة التحرير الوطني والمنظمات الجماهيرية التابعة له غير ذي جدوى لا سيما أن الأحزاب السياسية يحكمها قانون خاص إلى جانب قانون آخر للجمعيات، ومن جهة أخرى فقد تم عملية إعادة إدماج كل موظفي جبهة التحرير في الإدارات و المؤسسات المختلفة.

المطلب الثالث

تعريف الموظف العام تشريعا

رأينا أن الوظيفة العامة في الجزائر مررت بعدة مراحل من خلال التشريعات المختلفة التي تطرقتنا إليها في تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر ، وقد وجدنا أن التشريعات لا تقدم تعريفا للوظيفة العامة بقدر ما تجعل من الموظف أساس التنظيم بحيث تتطرق في تنظيم الوظيفة العامة من خلال تحديد الفئات التي يسري عليها القانون ، و لم يشد التشريع الجزائري عن هذه القاعدة في مختلف القوانين التي صدرت لتنظيم هذا القطاع سواء بمعية القطاعات الأخرى أو بصورة مستقلة .

أولاً: 133/66

يعرف المشرع الجزائري الموظف العام من خلال ايراده مجموعة الأشخاص الذين يسري عليهم وصف الموظف العام ، ورغم أن هناك من يرى أن المشرع لم يورد تعريفا للموظف العام¹ إلا أن الأمر على خلاف ما ذلك تماما « و ذلك بتصريح المادة الأولى من الأمر السابق ذكره الذي يقتضي بأنه:

¹ قاسم ، محمد أنس ، مرجع سابق ، ص 6 .

"يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة و في المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية التابعة للدولة ، و في الجماعات المحلية و كذلك في المؤسسات و الهيئات العامة حسب كيفيات تحدد بمرسوم " ولا يسري هذا القانون على القضاة و القائمين بشعائر الدين و أفراد الجيش الوطني الشعبي".

ويستشف من هذا النص أنه لنكون أمام موظف عمومي يجب أن تتوفر ثلاثة شروط و هي نفس المتطلبات التي وضعها القضاء مثلاً رأينا ، إلى جانب أن هذا النص يعيد النص الفرنسي بذاته :

- 1 - أن يكون الشخص معيناً في وظيفة دائمة
- 2 - أن يكون مرسماً في درجة من درجات التدرج الوظيفي
- 3 - أن يكون معيناً في إداره تابعة للدولة ، سواء كانت إداره مركزية أو مصالح خارجية تابعة لها أو في إداره محلية أو في مؤسسة عامة .
إذن فكلما اجتمعت هذه العناصر الثلاثة كنا إزاء موظف عمومي في النظام الجزائري ، و الملاحظ أنه أخرج فئات القضاة و الموظفين التابعين للجيش الوطني الشعبي و القائمين بشعائر الدينية من الإطار الذي يسري على الموظفين العمومي
و الواضح أن أهم ما يميز هذا التعريف أنه احتفظ بمفهوم الموظف نظراً لتأثيره بالقانون الفرنسي الذي كان ساري المفعول قبل إصدار الأمر 133/66 ، إلا أنه يأتي مخالفًا له في إدراج المؤسسات ذات الطابع التجاري و الصناعي ، فإذا ما عدنا إلى التعريف الوارد في القانون الفرنسي نجد أن استثناءه يمتد ليشمل هذين النوعين من المرافق إذ ينص على أنه

ويستشف من هذا النص أنه لنكون أمام موظف عمومي يجب أن تتوفر ثلاثة شروط و هي نفس المتطلبات التي وضعها القضاء مثلاً رأينا ، إلى جانب أن هذا النص يعيد النص الفرنسي بذاته :

- 1 - أن يكون الشخص معيناً في وظيفة دائمة
- 2 - أن يكون مرسماً في درجة من درجات التدرج الوظيفي
- 3 - أن يكون معيناً في إداره تابعة للدولة ، سواء كانت إداره مركزية أو مصالح خارجية تابعة لها أو في إداره محلية أو في مؤسسة عامة .
إذن فكلما اجتمعت هذه العناصر الثلاثة كنا إزاء موظف عمومي في النظام الجزائري " و الملاحظ أنه أخرج فئات القضاة و الموظفين التابعين للجيش الوطني الشعبي و القائمين بشعائر الدينية من الإطار الذي يسري على الموظفين العمومي
و الواضح أن أهم ما يميز هذا التعريف أنه احتفظ بمفهوم الموظف نظراً لتأثيره بالقانون الفرنسي الذي كان ساري المفعول قبل إصدار الأمر 133/66 ، إلا أنه يأتي مخالفًا له في إدراج المؤسسات ذات الطابع التجاري و الصناعي ، فإذا ما عدنا إلى التعريف الوارد في القانون الفرنسي نجد أن استثناءه يمتد ليشمل هذين النوعين من المرافق إذ ينص على أنه:

" لا يطبق على القضاة و العسكريين و العاملين في الإدارات و المؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي و التجاري ".

ويعزى هذا الاختلاف طبعا إلى النظام الاشتراكي الذي انتهجه الجزائر ، الذي لا يميز بين المؤسسات ذات الطابع الإداري و التجاري ، حيث صدر الأمر 134/66 الذي يحدد مجال تنفيذ الأمر 133/66 ، و إذا كان من الطبيعي أن يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و هو ما أشارت إليه المادة الأولى . فإن المادة الثانية تمده إلى المؤسسات التجارية حيث تنص على أنه :

"تمدد أحكام الأمر 133 المشار إليه أعلاه إلى موظفي كل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري و كل هيئة عمومية ضمن شروط تحدد بمرسوم". ولا بد أن نتساءل هنا عن الاعتبارات التي جعلت المشرع لا يمد تنفيذ أحكام هذا الأمر إلى بعض الفئات ، و استنادا إلى عرض الأسباب في الأعمال التحضيرية المتعلقة بهذا المرسوم نجد أن إفهامها يقوم على عدة أسباب مما حدا بالمشروع أن يفرد لها تنظيميا خاصا بها كل حسب مجال نشاطها . فهي وبالتالي تخضع لقوانين خاصة جاءت متممة لأمر 133/66 فالدبلوماسيون مثلما صدر لصالحهم الأمر 77/09 المؤرخ في 01/03/1977 ، و فيما يأتي عرض للفئات المستثناء من قانون الوظيفة العامة و دواعي ذلك .

1 - القضاة:

جاء استثناءهم احتراما لحصانة القضاة و استقلاليتهم حتى لا يخضعوا للأوامر الإدارية إذا ما اعتبروا موظفين عموميين يأترون بأوامر رؤسائهم . إلى جانب طابع الهيبة و الجلال الذي أن يميز القضاء باعتباره سلطة مستقلة تسهر على تطبيق القانون لاحق العدل.

2 - الجيش:

نظرا للطبيعة العسكرية للنشاطات التي يقوم بها أعضاء الجيش الوطني الشعبي والنظام الخاص الذي يسير هذا القطاع ، فإن إخضاع أفراده لنظام الوظيفة العامة يعرقل حسن سير المؤسسة العسكرية التي تتسم بطابع الانضباط و الصراامة الشديدة في تسخير شؤونها لا سيما أن القواعد التي تسيرها وقت السلم أقرب إلى قواعد الحرب .

3 - القائمون بشعار الدين:

تم إدراج هذه الفئة ضمن القائمة المستثناة نظرا لطبيعة المجال الذي ينشطون فيه وطريقة تكوينهم ، وبالتالي فهم يخضعون لقانون خاص بهم ، و يمكن اعتبار مهمتهم منصفة بالجلال و الوقار أيضا ، و من ثم وجب المحافظة عليها من اعتبارهم كباقي الموظفين حتى لا يتم الإخلال بدورهم الذي لا يسمح بتدخل أية جهة في نشاطهم .

ثانيا: القانون 12/78

انتهجت الجزائر فلسفة جديدة ابتعدت بها أكثر عن نظام الوظيفة العامة الفرنسية بعدما ظلت تطبق الأمر 133/66 ردحا من الزمن ، و قد انتهجت في القانون الجديد إلى توحيد النظام القانوني الذي يحكم مختلف العمال ، فأصدرت قانونا يعد إطارا عاما و مصدرا لكل تنظيم يحكم كل قطاع ، وتنص المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي :

" يحدد هذا القانون حقوق العامل و الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه ".

و تنص المادة 1/2 من نفس القانون على أنه :
 " تستمد القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون و تحدد بموجب مرسوم."
 و الملاحظ على هذا القانون أنه لم يرد فيه لفظ "الموظف" و تم تعويضه بلفظ "العامل" ليستقيم المفهوم مع التوجه الإيديولوجي للدولة.

و من هنا نلاحظ أن القانون الأساسي العام للعامل لم يأت بتعريف خاص بالموظف بل أدرج كل العاملين في القطاع العام لقانون أساسى واحد باعتباره الإطار العام مع النص على ضرورة إصدار مراسم مستمرة منه لتنظيم القطاعات المختلفة .
 ويمكننا القول انطلاقا من الفلسفة الجديدة المتأثرة بما تعتنده البلدان الاشتراكية من سياسات ، و لا سيما الاتحاد السوفياتي سابقا¹ الذي يقوم فيه نظام الوظيفة العامة على جمع كل فئات العاملين في نظام واحد لا يميز بين عامل و موظف بما أن الجميع في خدمة المجتمع في دولة الطبقة الكادحة .

عكس النظام الرأسمالي الذي يقسم المجتمع إلى فئات و طبقات تهيمن إحداها على الأخرى في نسق يتسم بانعدام المساواة و خضوع طبقة العمال إلى الموظفين الذين يملكون امتيازات خاصة تسمح لهم باستغلال العمال لصالح رؤسائهم ، و قد جاءت المادة الأولى لتحديد أهداف القانون و مرتكزاته الإيديولوجية لتعكس هذا التوجه بصورة واضحة مستندة في ذلك إلى ما جاء في الميثاق الوطني باعتباره وثيقة إيديولوجية يقولها:
 "... و فقا لما جاء في الميثاق الوطني و الدستور يعتبر عامل كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني ..."².

إلى جانب العديد من النصوص التي تحت العامل على المشاركة بصورة فعالة في تحقيق أهداف البلاد على أساس التوجه الاشتراكي³.
 و ما يميز القانون الجزائري هو أنه يخرج عن هذا النظام بإعطاء بعض الموظفين من الخضوع لنفس نمط المعاملة و يقوم المشرع بتنظيم نشاطهم بنصوص خاصة كفالة القضاة.

¹ المعاودي ، محمد يوسف ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - الطبعة الثانية ، 1983 ، ص 25

² و يضيف النص "إن مشاركة العمال في حياة المؤسسة وكذلك نظام التسيير في القطاع الاشتراكي الفلاحي، يخضعان للتشريع و التنظيم المعمول بهما ، ولا سيما ما يتعلق بالتسخير الاشتراكي للمؤسسات و الثورة الزراعية و التسيير الفلاحي الذاتي"

³ تقضي المادة 33 بأنه " يتبع على العامل " لا سيما عندما يتولى منصب تاطير أو مسؤولية ، أن يستلم باستمرار ، أثناء ممارسة مهامه ، مبادئ العمل الواردة في الميثاق الوطني و هو المصدر الأساسي و المرجع الإيديولوجي و السياسي لهيئات الحزب و الدولة ، و في التوجيهات و الإرشادات الصادرة عن القيادة السياسية للبلاد".

و تنص المادة 34 من نفس القانون على أنه " يتعين على العمال الذين يتولون منصب المسؤولية أو التأثير أن يقوموا بكل المهام المرتبطة بمنصبهم ، و لا سيما تنظيم العمل ضمن جماعة العمال بغية الوصول إلى أقصى ما يمكن من الفعالية . و يجب عليهم في هذا الشأن : - مراعاة مبادئ التسيير الاشتراكي.

ثالثاً: المرسوم 59/85

صدر هذا المرسوم طبقاً للمادة 1/2 سابقة الذكر من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، و رغم أنه لا يعرف الموظف العام صراحة إذ أنه يمكن استنباطه بطريق المخالفة بما أنه يحدد الفئات التي يسري عليه المرسوم ، وقد جاء في المادة الثالثة منه أنه: " تطبق أحكام هذا المرسوم على الموظفين الآتيين :

- الموظفون الإداريون و التقنيون العاملون في المؤسسات و الأجهزة و المنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم .
- رجال القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم ومسار حياتهم المهنية ..."

و بمفهوم المخالفة فإن أحكام هذا المرسوم تعتبر عمال المؤسسات و الهيئات الإدارية الوارد ذكرها في المادة الثانية موظفين عموميين و من ثم فإننا نكون أمام معيارين لتحديد الموظف العام :

الأول أن يكون عاملًا لدى إحدى المؤسسات أو المؤسسات الواردة على سبيل الحصر في المادة الثانية ، وهي هيئات يقوم فيها الموظفون بوظائف عامة. أما الثاني فأن يكون عاملًا لدى حزب جبهة التحرير الوطني ، باستثناء المنتخبين و العبرة هنا ليست أداء وظيفة عامة مadam الحزب لا يبعد من الهيئات الإدارية أو آية هيئة أخرى واردة في المادة الثانية ، ومن ثم فإن المعيار يستند إلى مجرد العمل لدى الحزب .

و من جهة أخرى فقد أدرج هذا المرسوم القضاة ضمن الموظفين العموميين بعد أن كانوا في الأمر 66/133 لا يخضعون لتنظيم الوظيفة العامة . والاستثناء الوحيد المتعلق بهذه الفتنة هو أن مسارها المهني يخضع لقواعد خاصة.

ويجرنا هذا إلى القول إن المرسوم 59/85 هو الذي ينظم الوظيفة العامة في الجزائر بعد الأمر 66/133 لا سيما أن هذا الأخير بقي ساري المفعول إلى أن دخل الأول حيز التنفيذ في 01 جانفي 1985 حيث نصت المادة 149 منه على أنه " يسري مفعول هذا القانون ابتداء من أول يناير 1985 " و معنى هذا أنه يطبق باثر رجعي و ليس من تاريخ صدوره في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 مارس 1985 .

وفي هذا الإطار صدرت العديد من المراسيم التي تنظم فئات معينة من الموظفين مثل المرسوم التنفيذي رقم 239/89 المؤرخ في 12/17/1989 الذي يتضمن القانون الأساسي لعمال الجمارك ، و المرسوم التنفيذي رقم 301/91 المؤرخ في 09/07/1991 الذي يتضمن القانون الأساسي لموظفي السجون . وصدر المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 08/07/1989 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري فأخضع موظفيه إلى هذا القانون وبالتالي إلى نظام الوظيفة العامة.

و خلاصة القول في مسألة تعريف الموظف العام في هذا المرسوم باعتباره تنفيذا للقانون الأساسي العام للعامل في مجال الوظيفة العامة ، فإنه يحصر هذه الصفة في فئات معينة تعمل لدى مؤسسات و هيئات محددة قانونا . و الأهم في كل هذا هو إخراج المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري من حكم هذا المرسوم . و بالتالي لا يعتبر العاملون بها موظفين عموميين.

المطلب الرابع

اكتساب صفة الموظف العام

إذا كنا قد وقنا على عدة تعاريف للموظف فقها و قضاء و تشريعا و بينما مفهومه ومعايير المختلفة التي قيل بها لإضفاء صفة الموظف على من يمارس نشاطا عاما ، فإن الأمر يتطلب تحديد الحد الفاصل بين هذه الصفة و صفة من تخلع عليه باعتباره شخصا عاديا ، فمتي يعد الشخص موظفا عاما؟

بعض النظر عن طرق اكتساب صفة الموظف العام ، بمعنى شروط التوظيف¹ التي يجب أن تتوفر في المقبل على شغل وظيفة عامة في إحدى الهيئات أو المؤسسات العمومية بالمفهوم الوارد في تشريع الوظيفة العامة ، فإن ما يعنيها هنا هو بيان متى تبدأ صفة الموظف العام من الناحية القانونية حتى يمكنها إثبات آثارها التي ترتب حقوقا وواجبات على حاملها.

وإذا كان المتقدم للوظيفة قد استوفى شروط التوظيف فإنه يخضع لفتره تدريبية لا تقل عن سنة، فهل يعد في هذه الحالة موظفا عاما ؟ أم أن الأمر يتطلب انتظار ما يسفر عنه قرار الهيئة المستخدمة فيما إذا كان جديرا بالترسيم و ذلك بعدأخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء؟.

استنادا إلى المادة 2 من الأمر 133/66 فإنه:
"يلزم المترشحون ، الذين يعينون لشغل وظائف دائمة ، قبل ترسيمهم بالقيام بتمرين تكويني ، و تكون لهم أنتهاء صفة الموظف المتمرن".
إذن فالموظف الذي يقضى فترة تدريبية يعد موظفا ، بشرط أن يكون ذلك من أجل شغل وظيفة دائمة .
ويبدو من حكم هذا النص أن اكتساب هذه الصفة يكون قبل الترسيم ، وهو ما تؤكد المادة الأولى من المرسوم 151/66 المتضمن القواعد السارية على الموظفين المتمرنين التي تنص على أنه:

¹ من جنسية و مؤهل يتناسب و الوظيفة المراد شغلها و نجاح في اختيار الدخول...الخ.

"يعتبر موظفين متربعين الأشخاص الذين عينوا في وظيفة دائمة ضمن الشروط المنصوص عليها في المادتين 26 و 27 من الأمر رقم 133/66 "

و جلي من هذا النص أن صفة الموظف التي يكتسبها المتربع تكون بواسطة التعيين في المنصب الذي يراد شغله بصورة دائمة ، أما قرار الترسيم الوارد في المادة الثانية أعلاه فهي لمجرد تأكيد هذه الصفة .

أما العمال المتعاقدون فلا يمكنهم حمل صفة الموظف العام إلا إذا أخضعوا لنفس النظام « بحيث يتدرجون في صنف الموظف المتربع بموجب التعيين ثم بترسيمهم » وذلك وفق الإجراءات المعمول بها في مثل هذه الحالات .

و قد ذهب نص المادة 12/58 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل نفس المذهب حيث:

"يثبت العامل في منصبه إذا بدت مدة التجربة مرضية ، ويتم إقرار هذا التثبيت بإعداد وثيقة تنظيمية أو عقد عمل".

وما دام هذا القانون يوحد النصوص القانونية التي تسري على مختلف القطاعات فإن لفظ العامل الذي حل محل لفظ الموظف يضفي على المتربع هذه الصفة أيضا فهو عامل متربع في المفهوم الجديد المقابل للموظف المتربع بمفهوم الأمر 133/66 ، و لا اختلاف في كنه المفهومين.

أما المرسوم 59/85 الذي يتضمن القانون النموذجي لعمل الإدارات العمومية دون أن يلغى ما سبقه من نصوص تمام الإلغاء فإنه يميز بين العامل محل التدريب و الموظف ، إذ لا يمكن أن تخلي صفة الموظف على الأول إلا بعد التثبيت ، فقد جاء في المادة الخامسة من هذا المرسوم أنه:

"تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف)..."

إذن فالعبرة في هذه الحالة بالثبت في المنصب بعد فترة التجربة ، و معنى ذلك أن المتربع لا يعد موظفا ، وهو ما يضفي على علاقته مع الهيئة المستخدمة صفة العلاقة التعاقدية التي يمكن أن تتضمن مجرد نهاية مدة التعاقد.

"تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف)..."

إذن فالعبرة في هذه الحالة بالثبت في المنصب بعد فترة التجربة ، و معنى ذلك أن المتربع لا يعد موظفا ، وهو ما يضفي على علاقته مع الهيئة المستخدمة صفة العلاقة التعاقدية التي يمكن أن تتضمن مجرد نهاية مدة التعاقد.

المطلب الخامس

تكييف علاقة الموظف العام بالدولة

سواء تم خلع صفة الموظف على العامل عند مباشرته فترة التمرين بمحبوب التعيين أو بعدها بواسطة آلية التثبيت عن طريق الترسيم ، فإنه لا بد من تكييف العلاقة الناشئة من هذه الرابطة التي تجمع الموظف العام بالهيئة و المؤسسات العمومية .
ولبيان ذلك يتبعنا علينا الاستناد إلى ما ذهب إليه الفقه و القضاء و التشريع في هذا الصدد ، و لا تخرج هذه الآليات الثلاث في تكييف هذه العلاقة عن ثلاثة مواقف نجملها فيما يأتي .

1- العلاقة تعاقدية مدنية :

كان هذا الرأي هو السائد لأن القانون المدني هو الشريعة العامة ، و قد عرفها الفقه و القضاء الفرنسيان حتى أواخر القرن التاسع عشر و في مصر في القرن العشرين¹ .

و بالتالي فالعلاقة بين الموظف و الإدارية يحكمها القانون الخاص . يميز الفقه هنا بين نوعين من العقود:

- أولهما عقد الوكالة إذا كان العمل الذي كلف به الموظف عملاً قانونياً .
- أما ثانيةهما فهو عقد الإجارة إذا كان الأمر يتعلق بعمل مادي .
إلا أن هذا الرأي مردود عليه لأن القول بوجود تعاقدي بين الدولة و الموظف يقتضي وجود التزامات متبادلة متساوية ، لكن الأمر يختلف هنا لأنه يحق للإدارة أن تقسخ العقد من طرف واحد أو أن تعدله ، وبالإضافة إلى ذلك فإن الضوابط محددة مسبقاً و لا يغواص الموظف عليها .

و من ثم ذهب البعض إلى أن هذه العلاقة التعاقدية هي من قبيل عقود الإذعان التي يقوم فيها طرف بفرض شروط على الطرف الآخر الذي لا ينافقها ولا يحق له تغييرها إذا قبل بالتعاقد .

وهذا أيضاً قول لا يقدم إجابة شافية لأنه يقع في نفس ما وقع فيه الرأي السابق ، لأن الوظيفة العامة تختلف عن العلاقات التعاقدية الأخرى المتعلقة بالسلع و الخدمات . وهناك من حاول تكييفها على أساس أنها عقد من نوع خاص ، كما يكتفيونه على أنه عقد وكالة مع الإبقاء على سمو سلطة الإدارة ، و هو ما يتنافى و مساواة أطراف العلاقة العقدية في العقود المدنية² .

¹ قاسم ، محمد نس ، مرجع سابق ، ص 15 .

² الجمل ، أحمد حامد ، الموظف العام فقهها و قضاء ، الناشر؟ 1960 ، ص 1105

و للتوفيق بين الاتجاهات قيل بنظرية العقد المدني لموظفي التسيير و عقد القانون العام لموظفي السلطة العامة، بحيث يخضع الأول ، و هم الذين يقومون بالأعمال المادية إلى العقد المدني في شكل عقد عمل أو إجارة أشخاص¹ ، بينما يخضع النوع الثاني من الموظفين إلى عقد القانون العام ، و هم الذين يتولون مناصب تخول لهم سلطة اتخاذ القرارات باسم الدولة التي يمثلونها بموجب وكالة أو نيابة قانونية ، ويكونون وبالتالي في مركز تنظيمي .

و ما يؤخذ على هذا الموقف أيضا من قصور هو أنه يميز بين نوعين من الموظفين ، وبالتالي وجود نظامين قانونيين « قضائيين يحكمان النزاعات الناجمة عن هذه العلاقات

2. العلاقة تعاقدية من القانون العام:

تخضع علاقة الموظف العام بالإدارة بموجب هذا الرأي إلى القانون العام « و من ثم فإن لعقد العمل طبيعة العقد الإداري الذي يخضع في شروطه ، إبرامها و تعديلا ، إلى الإرادة المنفردة للإدارة ، و من هذا المنطق منحت الإدارة سلطة التأديب للنظر في إخلال الموظف العام بالتزاماته ، و قد تبني مجلس الدولة الفرنسي هذا الرأي² .

و من بين ما يؤخذ أيضا على الطابع التعاقدى لهذه العلاقة أنه لا يسمح بالسير الحسن للمرافق العامة لأنه يفتح المجال للإدارة بالتعاقد مع موظفين من خارج المصلحة عرض ترقية موظفيها الذين تتتوفر فيهم شروط أفضل لا سيما الخبرة في هذه المصلحة .

3. العلاقة تنظيمية:

و معنى هذا الرأي أن علاقة الموظف بالإدارة لا تستند إلى عقد بينها وبينه ، و إنما يكون مصدرها القانون أو النصوص التنظيمية التي تتشتى مراكز قانونية عامة ، فلا يكون للإدارة التصرف في هذا الشأن إلا بموجب ما تقرره أحكامها وما يترتب على هذا الرأي أنه يجعل الموظف خاضعاً لمختلف التنظيمات التي يمكن أن تطرأ على وضعه الوظيفي عكس العلاقة العقدية التي تعني الالتزام ببنود العقد و قد أخذ المشرع الجزائري بهذا الرأي في قانون الوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر 133/66 و ذلك في المادة السادسة رافضا بذلك أية صفة تعاقدية لعلاقة الموظف العام بالهيئة المستخدمة للأسباب المذكورة آنفاً و تستخرج هذه العلاقة التنظيمية في القانون الأساسي العام للعامل من مادته الثالثة التي تنص على أنه : " تخضع علاقـة العمل للقانون الأسـاسـي العام للعامل و القـوانـين الأسـاسـية النـموـذـجـية لـقطـاعـات النـشـاطـ والـقـوانـين الأسـاسـيةـ الخـاصـةـ بـالـمـؤـسـسـاتـ المـسـتـخـدـمـةـ وـالـمـسـتـمـدـةـ مـنـهـاـ وـلـمـجـمـوعـ الأـحـكامـ القـانـونـيـةـ أوـ التـنظـيمـيـةـ المـتـعـلـقـةـ بـهـاـ". أما المرسوم 59/85 فقد نص على هذه العلاقة في المادة الخامسة :

¹ نفس المرجع ، ص 1109 .

² قاسم ، أحمد نفس ، مرجع سابق ، ص 16-17

تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف و يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة.

الفصل الثاني

في مسؤولية الموظف العام

لقد سبق أن قلنا في مقدمة هذا البحث إن الموظف العام يمكن أن يساعد عما ياتيه من أفعال تناهى و ما عهد إليه من مهام ، و إذا علينا أن نحدد مدى مسؤوليته عن ذلك لبيان وضعه القانوني « و بالتالي القول بقيام مسؤوليته التأديبية من عدمه فإن الأمر يتطلب الإحاطة بالأفعال التي تتسب إليه على أنها خروج عن أصول عمله و قواعده مما يخرجها من إطار المباح فتدخل دائرة المحظور و تعد جرائم تأديبية ثم لا بد من التساؤل هل أن الموظف العام لا يخضع سوى للمسؤولية التأديبية ثم لا بد من التساؤل هل أن الموظف العام لا يخضع سوى للمسؤولية التأديبية أم أن الأمر خلاف ذلك؟(المبحث الأول)، و إذا كانت هذه الأخيرة أساس مساعته فلا مناص من إمعان النظر في شأنها ، و لبيان ذلك لا بد من أن ننبري للجريمة التأديبية من حيث مفهومها و أركانها(المبحث الثاني).

المبحث الأول

واجبات الموظف العام و تعدد مسؤولياته

لا يمكن القول بقيام مسؤولية الموظف العام دون تناول الأساس الذي تقوم عليه أصلا . فعندما عرفنا الوظيفة العامة قلنا إنها مجموعة نشاطات تعهد لموظف عمومي ، و لكن هذا الأخير لا يمكنه القيام بهذه الوظيفة دون ضوابط ، و بتعبير آخر فإن المشرع يضع لكل نشاط مهني كيما كان نوعه سواء عام أو خاصا قواعد قانونية تحكمه بصورة تضمن السير الحسن للعلاقات المختلفة داخل المجتمع ، و في حالات هذه فإن الأمر يتعلق بالسير الحسن للمرافق العمومية ، ومن ثم فإن المشرع يرتكب على كل نشاط يعهد به الشخص مهما كانت درجة تسلسله في الوظيفة العمومية التزامات محددة تجاه هذه الوظيفة ، وهذه الالتزامات هي بالضبط التي يجب على الموظف العام التقيد بها للقيام بمهنته على أحسن وجه وفق ما يقتضيه القانون ١ (المطلب الأول)، و إذا ما أخل بها فإنه يمكن إذاك بالقول بقيام مسؤوليته التأديبية مثلا سيأتي بيانه في حينه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

واجبات الموظف العام

إذا تتبعنا التشريع الجزائري في هذا الشأن فإننا نجد أنه تقلب في مسألة واجبات الموظف العام باختلاف الرؤى الفلسفية التي اعتمدتها في كل مرحلة من مراحل التحول التي شهدتها البلاد ، فمن قانون الوظيفة العامة التي لاتزال بعض أحكامها سارية إلى القانون الأساسي العام للعامل المتمس بطغيان الالتزام الإيديولوجي إلى التخفيف من حدته في المرسوم 59/85 إلى النصوص الخاصة ، تارجحت واجبات الموظف العام بين نظم مختلفة لا تزال قائمة في أجزاء منها .

لقد تعددت النصوص التي تعدد التزامات الموظف العام ، وهو تعداد لا يأتي على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال ، ولذلك فإننا سنقتصر هنا على أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام الجزائري ، لا سيما أن بعض النصوص لم يعد لها وجود واقعي بسبب التحولات التي جعلت منها نصوصا تاريخية فقط ، وتناولنا بعضها فقط جاء على أساس معيار واقعي قياسا على النصوص الأخيرة التي أصبحت تحكم الوظيفة العامة

و لذلك ارتأينا أن نستعرض هذه الواجبات من خلال التقسيم الوارد في التعليمية الوزارية رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 التي جاءت لتبيين كيفية تنفيذ المرسوم التنفيذي رقم 54/93 سابق الذكر الذي جاء بدوره تنفيذا للمرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ ، وقد جاء المرسوم التنفيذي شاملًا لما سبقه من النصوص المنظمة لهذه المسألة ، بل إنه يضيف إليها واجبات جديدة جاءت في سياق الواقع الجديد متعدد الجوانب الذي أضفت عليه الأزمة الأمنية طابعا مميزا.

و من ثم فإن ترتيب هذه الالتزامات جاء على وجه العموم وفق هذه الأهمية التي أفردت لها هذه النصوص الجديدة .

الفرع الأول

التقييد بالطابع الشخصي للوظيفة

من البديهي أن على من عهدت إليه مهمة ما أن يقوم بها بنفسه ، إذ لا يمكن أن يعهد الموظف العام على وجه الخصوص بما أوكل إليه إلى غيره ، فقد عين في منصبه لأداء مهمة محددة هو الوحيدة المسئولة عنها و عمما يترتب عنها من نتائج ، و لا يستوي القول بإمكانية شخص آخر لئن ذلك المهمة إلا في حدود ما يسمح به القانون طبعا ، و نجد هذا الالتزام في المادة 19 من قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 التي تقضي بأن :

"كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به" ...

و قد جاء فيما بعد القانون الأساسي العام للعامل ليتناول واجبات العامل ، في مفهومه ، في الفصل الثالث من الباب الأول(المواد 27 إلى 43) ، و نجد هذا الالتزام في تابيا المواد من 27 إلى 36 ، و لا يمكننا فصل هذا الواجب عن الظروف و السياق التاريخي الإيديولوجي الذي جاء فيه القانون ، فهو ينص في المادة 27 على أنه:

"ينبغي على العامل ، مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي ، أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله ، بوعي و فعالية ، مع مراعاة القانون والأحكام التنظيمية والانضباط و التعليمات السلمية، وأن يبذل ما في وسعه من مقدرة مهنية منتجة و مبدعة يدفعه إلى ذلك الاهتمام المستمر بتحسين نوعية عمله و زيادة الإنتاج و الإنتاجية " و الواقع أن مختلف النصوص تتناول هذا الواجب و تربطه مرة " بالتنفيذ السليم للمهام "

(المادتان 29 و 30) و تارة بالحرص على " الانضباط في العمل" (المادتان 27 و 31) و الملاحظ أن المرسوم التنفيذي 54/93 لم ينص على هذا الالتزام ، إلا أنه يحيل في المادة 11 إلى التنظيم الجاري به العمل ، و على كل فإنه من المنطقي أن تكون الوظيفة ذات طابع شخصي و لا يمكن أن يقوم بها إلا من قررت له.

الفرع الثاني الإخلاص للدولة و مؤسساتها

جاء في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي سابق الذكر أن على الموظف العام واجب"الإخلاص للدولة و مؤسساتها ... من خلال التقيد بالدستور و المبادئ التي يكرسها" ، و مضمون هذا الالتزام أخلاقي قبل كل شيء إذ يجب أن يتمسك الموظف العام بمكارم الأخلاق في كل ما يقوم به محظىما إلى ضميره قبل كل شيء فهو الرقيب الأول على ما يقوم به ، فيضع مصلحة الدولة قبل مصلحته و يترفع عن الشبهات التي قد تمس بسمعته و من ثم بسمعة المرفق الذي ينتمي إليه.

و إذا كانت كل الدول تشارك في هذا الالتزام كمبدأ عام ، فإنه ينطبق بصورة خاصة في الجزائر ، و يجد هذا التطبيق في الجزائر أساسه في منع كل من كان سلوكه مناهضا للثورة التحريرية من تبوء مناصب في المؤسسات المختلفة ، و قد ورد هذا المبدأ في المادة 24 من الأمر 133/66 المتضمن قانون الوظيفة العمومية ، و يمكننا أن ندرك ذلك أكثر في سياق الأحداث التي عرفتها الجزائر في السنوات الأخيرة ، فالموظف ملزم بموجب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي السابق بعدم الإخلال بالمبادئ التي تحكم الدولة كالنظام الجمهوري مثلًا و إن لم يرد ذكر ذلك صراحة .

و من ثم فإن التعيين في بعض الوظائف يتوقف على درجة وفاء المرشح للدولة و عدم الخروج عن المبادئ الدستورية التي تحكمها .

و جاء القانون 12/78 ليربط أكثر بين العامل و الدولة ، فكل نشاطه موجه لخدمة الدولة في كل أبعادها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .

ولم يخرج المرسوم 59/85 عن هذا النهج ، إذ إنه نص في المادة 21 على أنه :

" يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب و الدولة ، و يجب لأن يساهموا بكافأة وفعالية في الأعمال التي تبادرها القيادة السياسية و يحترموا سلطة الدولة و يفرضوا احترامها ، و يراعوا مصالح الأمة ويدافعوا عن مكاسب الثورة " .

و يتبيّن من هذا النص أنّه يشير صراحةً إلى الولاء للدولة و مؤسّساتها و بدأ يبتعد تدريجيًا عن الصيغة الإيديولوجيّة ، و بذلك يُعدّ هذا القانون أقرب إلى القانون التقني منه إلى القانون الإيديولوجي.

و الولاء للدولة هو تطور لمبدأ الولاء للملك أو الأمير في العهود السابقة ، بل إنه لا يزال قائما في بعض المجتمعات كأداء يمين الولاء لملكة بريطانيا ، و نجد تطبيقاته على سبيل المثال في أداء اليمين من قبل القضاة و المحامين و الخبراء المختصين ، وقد نصت في هذا الشأن المادة 143 من الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15 جوان 1996 المعدل و المتمم للقانون رقم 17/83 المؤرخ في 16 يوليو 1983 المتضمن قانون المياه على أن أعيان محيبطات الرى المكثفات بتسجيل مخالفات المياه يؤدون اليمين¹ .

و من مظاهر الإخلاص للدولة "الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة" وقد جاء هذا الواجب في المادة 3 من المرسوم التنفيذي و الداعي إلى الجمع بينهما في هذا المقام هو العمل بموجب التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 سابقةذكر التي جاء في بيانيتها أن الهدف منها يكمن في :

ضبط مضمون الالتزامات التي نص عليها المرسوم المذكور ، كما تحدد على سبيل المثال الخطأ و العقوبات المترتبة عليها ، و كذلك من العناصر المتعلقة بالإجراءات و باعداد المصلحة .

و في بيان الالتزامات جمعت التعليمية بين الإخلاص للدولة و الحكومة² ، و إن كان هذا الجمع غير منطقي ، و لذلك لا بد من التمييز بين الإخلاص للدولة أو الأمة والإخلاص للحكومة و هو الأمر الصواب على أساس أن الدولة ثابت و الحكومة متغيرة، و قيام الموظف بواجباته في ظل أية حكومة هو و لاء للدولة قبل أن يكون للحكومة لأن القول بالولاء لهذه الأخيرة أمر فيه مداعاة للتعسف .

ومن بين الالتزامات الواقعية على الموظف العام و تعد مساساً بالدولة إذا ما تم ارتكابها ما ورد في المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي من ضرورة الامتناع عن كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب يهدف عن قصد إلى :

- إلحاد الضرر بالدولة و مؤسساتها .
- تعریض عمل السلطات العمومية

^١ و مضمون هذا القسم هو: "قسم بالله العلي العظيم أن أودي وظيفتي بأمانة و إخلاص و أن أحافظ على سر المهنة وأسهر على تطبيق قوانين الدولة".

² تقسم هذه التعليمية واجبات الموظف العام الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 إلى ثلاثة أصناف، رغم أنها تورد أربعة منها، و ذلك بالنظر إلى تخصيص الموظف المسؤول عن إيقاع العقاب بحكم خاص ، و يبيو أن هذا الحال يعود إلى سهو في صياغة التعليمية .
- يعبر أخلايا بواجب الأخلاص للدولة و الحكومة وفق هذه التعليمية كل عمل ينطوي على:
- أعمال أو محاولات تخريبية لبيان أو منشآت أو تجهيزات أو آلات أو أدوات أو مواد أولية أو غيرها من الأموالك و الأشياء التي تكون أملك لـهيئة المستخدمة ، وتكون قد ارتكبت عمداً بـنـوـاعـ عـدـوـانـيـةـ ،
- متسـبـيـةـ فـيـ عـرـقـلـةـ وـ /ـ أوـ اختـالـ سـيـرـ الـهـيـنـةـ الـمـسـتـخـدـمـةـ

- بـ- أعمال عمدية أو محاولات للنيل من رموز الدولة وصفتها.
- جـ- سرقة و اختلاس أموال الإدارات والهيئات ، و المؤسسات العمومية ، ووسائلها.
- دـ- الاستعمال الاحتياطي لأملاك وسائل الإدارات والهيئات ، و المؤسسات العمومية لأغراض مشبوهة أو لفائدة مصالح خاصة خفية .
- هـ- الإهمال الخطير و البين الذي تترجع عنه الأخطاء المنكورة في القطعتين ج و د أعلاه ، أو يشجع على ارتكابها.
- وـ- التقصير الخطير في تنفيذ التعليمات القانونية الصالحة عن سلطات السلم الإداري التي لجرت عنها خسائر أو أضرار هامة ..

- ز- التهديدات والتحرشات داخل أماكن العمل و خارجها التي تستهدف زرع الرعب و الفزع خدمة لأغراض ذات طابع إيديولوجي أو ديني أو حزبي.
- ح- الامتناع لأسباب طلاقية أو حزبية عن تنفيذ تعليمات قانونية صادرٌ عن سلطات العلم الإداري تأمر بـأداء مهام و أعمال هي من صلحيات منصب الشغل.
- ط- الدخُول المنتظم و المتكرر في عمل السلطات العمومية القانوني و المشروع .
- ي- عدم احترام مواقف العمل بكيفية متكررة و اعتنائية .

و تضيف المادة 11 من نفس المرسوم أنه:
- "بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل ، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه قصد عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات أو عمل السلطات العمومية و ممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم ، دون الإخلال بالعقوبات المدنية و الجزائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، أن يتعرض صاحبه لمل بائي.."

و يضاف إلى هذين الالتزامين اللذين يشيران صراحة إلى مبدأ الإخلاص للدولة ما جاء في نصوص أخرى تحمل على أنها تدرج في نفس السياق مثلاً ذهبت إلى ذلك التعليمية رقم 384 ، و على سبيل المثال:

- حظر على المستخدمين ... كل نشاط حزبي داخل الهيئة أو المؤسسة التي تشغله
(المادة السابعة)

- حظر استخدام وسائل المؤسسة للأغراض غير المهنية (المادة الثامنة) وتنفيذاً لهذه التعليمية الوزارية المشتركة صدرت التعليمية 2979 عن وزارة التربية الوطنية بتاريخ 26 جوان 1993 ، تتعلق بواجب من الواجبات الواردة فيها ضرورة تطبيقها من قبل مصالح الوزارة المختلفة¹ ، بحيث تناولت بالتفصيل طرق تنفيذ الإجراءات المختلفة و الجراءات المترتبة عن الإخلال بالالتزامات الملقاة على عاتق الموظفين.

الفرع الثالث

واجب التحفظ و الكتمان

تتطلب بالموظف العام مهام قد تجعله يطلع على خبايا المؤسسة أو الهيئة المستخدمة ، وقد تسول له نفسه استخدام هذه المعلومات لإلحاق الضرر بها أو تحقيق منفعة خاصة أو تقضيل جهة معينة لم يكن لها أن تصل إلى غايتها لو لم يطلعها هذا الموظف على أسرار مؤسسته.

و من أجل المحافظة على المصلحة العامة التي تضمنها الدولة من خلال السهر على السير الحسن للمرافق العامة و أداء الموظفين العموميين أعمالهم بانضباط ، و حماية للهيئة المستخدمة تم إقرار هذا المبدأ الذي يعد مبدأ أخلاقياً أصلاً يتعلق بعدم إفشاء الأسرار التي يوتمن عليها المرء ، و لكن تطور المجتمعات نقل هذا الالتزام من المجال الأخلاقي إلى المجال القانوني بحيث رتب على مخالفته جزاء.

¹ راجع تفصيل هذه التعليمية في الملحق.

و قد نصت المادة 16 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه:

"يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة كما يجب على أي موظف و مهما كان المنصب الذي يشغله أن لا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته على أي عمل أو شيء مكتوب أو غير يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه".

و ينسحب هذا الالتزام على كل عمل من شأنه أن يعرض أسرار المؤسسة على الكشف كإخفاق ملفات الخدمة وأوراقها ووثائقها أو إتلافها و تحويلها¹ .
و لا يرد هذا الواجب في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 صراحة بل تستخلصه التعليمية رقم 384 من المادة الرابعة التي تقضي بأنه:

"يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الإيديولوجية".

و تضيف المادة الخامسة في فقرتها الأولى أنه:

"يتربى عن واجب التحفظ حتى خارج المصلحة ، الامتناع عن كل عمل أو سلوك وتعليق يعتبر متعارضاً ووظائفهم وفق النظام الداخلي" و تفرد التعليمية شرعاً وافياً لواجب التحفظ الذي يضم من بين ما يضم إفشاء أسرار مهنية ، و من ثم تستخلص أن التحفظ في مفهوم المرسوم التنفيذي أوسع من المحافظة على السر المهني ، بل إنه يتضمنه² . و يبدو أنها جاءت بكل هذه التفصيات تيسيراً على الإدارات و المؤسسات العمومية لتعجل بتتنفيذ ما ورد في المرسوم التنفيذي من بنود.
و إذا كان واجب عدم إفشاء الأسرار المهنية أهم واجب يقع على الموظف العام كالالتزام عام فإن باقي مظاهر التحفظ هي التي تضفي الطابع الخاص على هذه الالتزامات ، و من بينها:

- الامتناع عن كل ما يؤدي عن قصد أو غير قصد إلى النيل من المصالح المادية والمعنوية للمؤسسة أو الهيئة التي يشتغل فيها الموظف ، و منعه عن أداء التزاماته المهنية بكل استقلالية و طمانينة و فعالية.

- احترام سمعة الوظيفة أو المنصب المشغول ، مهما كان مستوى و طبيعته ، و يتجسد هذا الالتزام بمراعاة موقف التحفظ سواء داخل المصلحة أو خارجها ، و قد سبق للمادة 22 من المرسوم رقم 59/85 أن نصت على أنه:

" يجب على العمال أن يتجنّبوا جميع الأفعال التي تتنافى و الحرمة المرتبطة بمهامه و لو كان ذلك خارج الخدمة"

¹ نصت على هذا الالتزام المادة 37 من القانون 78/12 و المادة 23 من المرسوم 59/85.

² الملاحظ في هذه التعليمية أنها تصنف نفس الالتزامات بكونها تدخل في إطار الإخلاص للدولة والحكومة تارة و باعتبارها مما يدخل في نطاق واجب التحفظ تارة أخرى . و الواقع أن كل الأعمال في منطق التعليمية مأخوذة على أنها تصب كلها في خانة ما يفرض على الموظف العلم بآداء الولاء للدولة في سلوكه.

و الواقع أن هذا لا يعني أن هذين الواجبين المتعلقين بالتحفظ لا يتخذان مظاهر أخرى بل إنهم يتسببان إلى مظاهر مختلفة لأنه لا يمكن حصر كل الأفعال التي تشكل إخلالاً بما يقتضيه القانون من الموقف العام في هذا الشأن . و يستوي الأمر كذلك بالنسبة للتحفظ الذي وردت بشأنه قائمة طويلة على سبيل المثال لا الحصر في التعليمية المذكورة آنفاً .

وفي هذا الشأن أيضاً يمكن مراجعة تعليمية وزارة التربية الوطنية سابقة الذكر بخصوص التزام موظفيها التحفظ فيما يقومون به لئلا يتم الإخلال بمرفق التربية الوطنية و هو أكبر المرافق العامة أهمية و حساسية.

الفرع الرابع

واجب الحياد

الحياد مبدأ جديد في قانون الوظيفة العمومية ، و القول بالحياد مرتبط دون شك بعدم انحياز المرء لأي طرف ، و من ثم فإن ظهوره في هذا الوقت يعود إلى الخروج من النظام المغلق إلى النظام المفتوح الذي يسمح بالتجددية السياسية و النقابية ، وهو ما تمت الإشارة إليه سابقاً، و يستدعي هذا الأمر تنظيمياً محكماً للعلاقات التي يمكن أن تنشأ في هذا المناخ الجديد حتى لا يتم الإضرار بمصالح الجماعة و لا سيما في المرافق العامة التي تتعامل مباشرة مع الجمهور.

^١ جاء في التعليمية المذكورة أن الإخلال بواجب التحفظ ينطوي على اتيان الأفعال الآتية بوجه خاص :

- "الإخفاء العمدي لنشاط يتنافى مع ممارسة وظيفة في إدارة ، أو مؤسسة ، أو هيئة عمومية ، وذلك بهدف الإضرار بالدولة و مؤسساتها ، أو التهرب من الالتزامات التنظيمية المقررة ضمن إطارمهني .
- تنظيم اجتماعات سياسية في أماكن العمل ، و أعمال الدعاوة ، و إلقاء خطب دعائية أثناء العمل ، أو بمناسبة أدائه .
- تنظيم التبرعات أو جمعها ، مهما كانت طبيعتها في أماكن العمل ، و خارج الإجراءات القانونية .
- الإخلال بقواعد السر المهني ، أو بالقواعد التي يصنفها التنظيم المعمول به في حكمها .
- أعمال العنف البدني و السب و الشتم و التهديد .
- الممارسة المتكررة و / أو المعتادة لأعمال أو نشاطات موازية سواء كانت من طبيعة غير شرعية أم لا و من شأنها عرقلة القيام بالوظيفة أو المنصب المكلف به بكيفية منتظمة .
- التحرير المتكرر على الفوضى في أماكن العمل قصد الإخلال بالسير الحسن للمؤسسات أو الهيئات المستخدمة ، و لخدمة أغراض تتعارض مع ممارسة الحقوق النقابية المعترف بها قانوناً .
- ارتداء أزياء و ثياب غير مطابقة للنظام الداخلي ، أو التعليمات الداخلية الخاصة بالنظام و الأمن ، و كذا تلك التي تعدد رموزاً تحمل إشارات ظاهرية دالة عن الانتماء الإيديولوجي و السياسي و الدينى .
- التجمعات خارج النشاط النقابي النظامي ، التي تعقد في أماكن العمل ، و في المناطق المجاورة لها ، و في غيرها من الأماكن داخل محيط المؤسسة أو الهيئة المستخدمة" .

و يعد الموظف العام في هذا الصدد صاحب سلطة بموجب المهام الموكلة إليه في المرفق العام ، وبهذه الصفة يستطيع أن يتعسف في استعمال صلاحياته .
و أن يتصرف بطريقة غير نزيهة مما يمس بالغرض الذي وجد من أجله هذا المرفق ، وبهذا تتضرر العلاقة مع الجمهور.

و نستنتج من هذا أن واجب الحياد أملته التحولات متعددة الجوانب التي شهدتها الجزائر و لم يكن له وجود في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية ، ما دام عمل الجميع يصب في خانة الالتزام الإيديولوجي ، و من ثم الانحياز لخيارات الدولة .
و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 54/93 نجد أن المادة السادسة تنص على أنه:

"يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه اثناء ممارسة وظائفهم بواجب التزاهة ، لا سيما في علاقاتهم مع الجمهور".
و توضح لنا التعليمية الوزارية المشتركة كنه هذا الواجب بأنه يعني بصورة عامة مبدأ تساوي المواطنين و كل من له علاقة بالمرفق العام من زبائن و مستعملين من خدماته على نحو لا يفضل فيه أحدهم على الآخر . و وبالتالي فإن كل تمييز بين هؤلاء هو أمر محظوظ لا سيما أنه مخالف لمبدأ دستوري جوهري
و استنادا لنفس التعليمية فإن من أهم مظاهر الإخلال بواجب الحياد :
- "تزوير و محاولة تزوير وثائق المصلحة للإضرار بأحد مستعملي المرفق العام ، أو تفضيله .
- استعمال الوظيفة لتفضيل أحد مستعملي المرفق العام على آخر أو الإضرار به .
- محاباة أو تهميش مستعملي المرفق العام من خلال تفضيل مستعمل على آخر بلا مبرر صحيح."

و قد أشارت تعليمية وزارة التربية السابقة إلى هذا الواجب أيضا.

الفرع الخامس

واجب إيقاع العقاب

يقع عبء هذا الالتزام على عاتق الموظف الذي أنيطت به مسؤولية إيقاع العقاب على كل موظف أخل بالتزاماته الوظيفية.

ورغم أن مفهوم الموظف حكم مطلق يسري على كل من له صفة الموظف العام مهما كانت درجةه في التسلسل الإداري متلما تقضي بذلك بعض النصوص صراحة ، إلا أن المشرع الجزائري أراد أن يتشدد في حسن أداء الموظف المسؤول ، لأن ذلك من حسن سير المرفق العام.

و قد نصت المادة 38 من القانون الأساسي العام للعامل في إطار التوجيه العام لدولة آنذاك على أنه:

"يتعين على العمال الذين يتولون مناصب المسؤولية أو التأطير أن يقوموا بكل المهام المرتبطة بمنصبهم..." و جاء المرسوم 59/85 خلوا من الإشارة إلى هذا الواجب مما يعني تطبيق أحكام القانون 12/78 على هذه الحالة . أما المرسوم التنفيذي رقم 54/93 فقد أفرد المادة العشرة منه للإشارة إلى ما يجب على الموظفين المسؤولين التزامه إذ قضت بأنه:

"ينبغي لمسؤولي الهيئات والإدارات العمومية، وكذا مسؤولي المؤسسات العمومية، أن يسهروا على احترام مستخدمهم لأحكام هذا المرسوم « و يوضّحون الإجراءات المناسبة لتطبيق هذه المادة على أساس الأحكام التنظيمية .

و يتعين عليهم من جهة أخرى بمجرد أن يبلغوا بحدوث مخالفة أو عند إطلاعهم عليها ، أن ينذروا الإجراءات المقررة للفصل بسرعة في الأفعال المسجلة أو المبلغ عنها . " و بذلك فقد رتب هذا المرسوم التنفيذي مسؤولية كبرى على عائق الموظف المسؤول ، وقد فسرت التعليمية رقم 384 هذا الواجب بأنه التزام باتخاذ كافة الإجراءات التأدبية ، ولا سيما فصل الموظف المخل التزاماته إذا كان ما قام به قد تقررت له عقوبة الفصل ، فإذا امتنع الموظف المسؤول عن إعمال سلطته وتوقيع الجزاء على الموظف مرتكب المخالفة فإنه يكون قد ارتكب هو أيضاً مخالفة و يغدو بذلك عرضة لنفس العقوبات التي كان من المفترض أن يوقعها على من يقع تحت مسؤوليته ، و قد تشددت التعليمية في ذلك و جعلته محلاً لإمكانية متابعته جنائياً وأبياً عن الواقع المرتكبة .

الفرع السادس

واجب احترام نظام المصلحة

لقد جعلت التعليمية 54/93 من واجب احترام النظام الذي تتضمنه المصلحة التي يعمل لديها الموظف إحدى الركائز التي يقوم عليها سير المرفق العام بانتظام و اطراد ، و لهذا الغرض أفردت الجزء الثالث منها لبيان المقصود بنظام المصلحة و تقديم نموذج لما يجب أن يكون عليه أي نظام تعتمده المؤسسات و الإدارات العمومية .

و المقصود بنظام المصلحة هو كل القواعد التي تنظم سير العمل العادي اليومي داخل المرفق العام « و فيما يأتي المسائل التي أورنتها التعليمية و أكدت على وجوب إدراجها في هذا النظام ، و نتناولها من خلال حالة تطبيقية تتمثل في التعليمية رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية بهذا الشأن :

1 - الانضباط العام:

حيث يجب أن يرد في نظام المصلحة تذكرة بمختلف الالتزامات التي تقع على عائق الموظف العام و أن تبين الجزاءات التي من شأنها أن توقع عليه إذا ما أخل بها . و قد ذكرت تعليمية وزارة التربية الوطنية بالالتزامات الخاصة الملقاة على عائق موظفيها حيث جاء في ديباجتها أن:

"مستخدمي الإدارات المركزية يخضعون للالتزامات الخاصة و هي:

- الالتزام بالإخلاص
- الالتزام بالتحفظ.

- الالتزام بالحياد، حسب ما هي مفصلة في التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384
2 - مواقيت العمل:

تقوم المؤسسة المستخدمة ببيان ضرورة الالتزام بمواقيت العمل و توضيح ما ينجر عن الإخلال به من عقوبات تتجزء بين إيقاف العمل و استنادا إلى القواعد التي حدتها التعليمية رقم 384 أقرت تعليمية وزارة التربية الوطنية في فقرتها الأولى الإجراءات الآتية الواجب اتخاذها على مستوى مصالحها المختلفة لاحترام مواقيت العمل:

- إعداد بطاقة يومية لتوقيع المستخدمين صباحا من الساعة الثامنة إلى الثامنة و الربع و عند الخروج على الساعة الخامسة مساء.
- إجراء رقابات مباغنة خلال أوقات العمل للتأكد من الحضور الفعلي للمستخدمين .
- إعداد قائمة كل نهاية أسبوع تتضمن أسماء المستخدمين المتأخرین و الغائبین و إرسالها إلى مديرية الموظفين مصحوبة بالملحوظات أو العقوبات المقترحة.
- إيقاع عقوبة بالتوقيف عن العمل لمدة مع توقيف مرتب من اعتاد التغيب ، وفي حالة العودة فإنه يمكن تنزيل الموظف في رتبته مع قرار مسبق بالنقل الفوري.

3- تنظيم حركة الموظفين:

تدعو التعليمية الوزارية المشتركة إلى تنظيم تقليل الموظفين داخل مكان العمل و في حرمه حيث جاء فيها أنه يتبعين على النظام الداخلي للمؤسسات العمومية أن يخضع هذه العملية إلى الأهداف المهنية مع مراعاة التعليمات الأمنية ، ذلك أن هذه التعليمية تدرج في إطار استعادة الأوضاع الأمنية و حماية للمؤسسات العمومية من أعمال العنف التي تسببت في تدمير الكثير منها نظراً لغياب سياسة أمنية.

و من بين التدابير التي على هذه المؤسسات اتخاذها في هذا الصدد :

- تحديد إجراءات الدخول إلى مختلف المصالح و الخروج منها إلى جانب الغياب ، وتعيين الأعون الذي يحق لهم وحدهم القيام ببعض المهام كمراقبة المنشآت التقنية مع مراعاة المراقبة الصارمة في هذا الشأن بواسطة مساك سجلات خاصة بذلك.
- وقد شملت تعليمية وزارة التربية الوطنية المذكورة أعلاه تنظيم مواقيت الدخول والخروج وفتح الأبواب وغلقها¹ و التأخر² و قد أخضعت الخروج إلى إجراءات صارمة بحيث لا يسمح لأي موظف بالخروج إلا لضرورة الخدمة أو لأسباب خاصة يجب بيانها ، و في هذا الصدد نصت الفقرة 2/د على أنه:

¹ قضت الفقرة 2/ب بأن تغلق الأبواب المخصصة لدخول الموظفين على الساعة الثامنة و الربع صباحا و تفتح ما بين الثانية عشرة و النصف و الواحدة زوالا و أثناء الخروج على الساعة الخامسة مساء .

² نصت الفقرة 2/ج على أن كل مستخدم يصل متاخرا عن الوقت المسموح به أو يخرج خلال أوقات العمل يسجل اسمه قبل العون المكلف بالمراقبة في سجل خاص ، مع ذكر رتبته و وقت وصوله أو خروجه و المصلحة التي يعمل بها ، و إلزامه بالتوقيع و ترك شعاره الذي يعاد إليه فيما بعد عن طريق مسؤوله المباشر .

"لا يسمح كقاعدة عامة بالخروج من أماكن العمل إلا إذا كان هذا الخروج بسبب ممارسة النشاط أو الوظيفة ، أو لظروف قاهرة ، و في الحالتين فإنه يخضع لرخصة خروج كتابية تمنح له من قبل المدير أو نائب المدير عند الاقتضاء في نسختين حسب النموذج المرفق يسلم المستفيد منها نسخة لمركز المراقبة عند الخروج ، و يترتب على أي خروج غير مرخص به مسبقا عقوبة في حق المعنى بالأمر يتوقف تقديرها على رأي المسؤول المباشر".

و قد جاء هذا النص إعمالا لحكم التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 التي جاء فيها أنه:

" لا يرخص كقاعدة عامة بأي خروج من أماكن العمل العادلة إلا إذا كان الخروج مرتبًا بممارسة النشاط أو الوظيفة ، غير أنه يمكن أن تكون هناك رخص استثنائية بناء على تقدير الرؤساء الإداريين في حالة القوة الظاهرة ، و يترتب على كل رخصة استثنائية تسليم رخصة خروج كتابية يتعين على المستفيد منها أن يسلّمها لمركز الحراسة عند الخروج".

و يندرج تحت هذا الالتزام أيضا ما قضت به تعليمية وزارة التربية من منع التجمع داخل أماكن العمل ، فقد جاء في الفقرة الثالثة منها تحت عنوان "التجمع داخل أماكن العمل":
"يمنع كل تجمع ليس له طابع مهني أو نشاط ثقافي نظامي في أماكن العمل أو في المناطق المجاورة لها أو في محيط الوزارة ، و كل مستخدم يرتكب هذا الخطأ يتعرض إلى عقوبة تتمثل في التوفيق عن العمل من شهر إلى ستة أشهر".
كما ناحت الفقرة الرابعة منها نفس النحو عندما حظرت تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل و التجول في الأروقة و دخول أماكن العمل في غير الأوقات الرسمية .

4 - حمل الشارة و ارتداء الزي الرسمي:

يتعين على الموظفين مهما كانت رتبتهم حمل الشارة إجباريا¹ ، إلى جانب ارتداء الزي الرسمي بالنسبة لبعض الفئات التي يجب عليها أن تلتزم لباسا معينا بحسب ما تقتضيه كل وظيفة مثل أعيان الاستقبال والمسائقين و الحراس ، و ذلك في إطار الاهتمام بمظهر الموظفين الذي ينبغي أن يكون لائقا ، لا سيما أولئك الذين هم على اتصال مباشر بالجمهور² .

5 - تنظيم استقبال الزوار

تقوم كل إدارة عمومية أو مؤسسة بتنظيم طريقة استقبال الزوار ، و ذلك في إطار تيسير تقديم الخدمات لمستخدمي المرفق العام ، و كما جاء في الفقرة السادسة من تعليمية وزارة التربية: "من أجل تنظيم حركة مرتفقي الوزارة".

¹ لم يرد في التعليمية 384 ما يترتب عن عدم حملها بينما أقرت وزارة التربية عقوبة عدم الدخول إلى مقر العمل حسب ما جاء في الفقرة 5 منها.

² راجع في ذلك الفقرة الرابعة من الجزء الثالث من التعليمية 384 ، في حين أن تعليمية وزارة التربية لم تشر إلى مثل هذا الالتفات

و من بين التدابير التي نصت عليها التعليمات :

- تحديد يومين للاستقبال أسبوعيا .
- يجب على الزوار حمل الشارة
- مراقبة دخول الزوار و تفتيشهم .
- تسليم بطاقة الهوية و تسجيل هوية الزائر في سجل خاص .

الفرع السابع

واجب الطاعة

يقتضي التنظيم الإداري لمختلف الهيئات و المؤسسات خضوع العاملين فيها كيما كانت صفاتهم إلى السلم الإداري الذي يحدد صلاحيات كل منهم و ذلك حفاظا على حسن سير المرفق العام ، و يحدد التنظيم ممارسة الصلاحيات المختلفة لمختلف العاملين التي تجري في إطاره ، و يجب في هذا الشأن أن يخضع الموظف الأدنى درجة لمن يعلوه في السلم ، و الخضوع بما يكون بموجب القانون ، إذ على الموظف أن يقوم بكل ما يؤمر به تحت إشراف رئيسه .

و قد نصت المادة 17 من الأمر 133/66 على أن :
" كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات " .

و قد ورد هذا الواجب أيضا في مختلف مواد القانون الأساسي العام للعامل بالتشديد على مراعاة الانضباط و التعليمات السلمية (المادة 27 مثلا)
أما المرسوم 59/85 فإنه لا يشير إلى ذلك بصرامة لكن يمكن القول إن ذلك من القواعد العامة المعرومة بالضرورة ، فيمكن إدراجها ضمن واجب الانضباط الوارد في المادة 20 منه .

و فيما يتعلق بالمرسوم التنفيذي رقم 54/93 فإنه يحيل في المسائل التي لم يتناولها إلى النصوص التنظيمية سارية المفعول ، و كما لم تنترق إليه التعليمية رقم 384 .
ولكن لا بد من التساؤل بشأن مدى التقيد الصارم بهذا الالتزام حتى و إن كان يتنافي والمهام الملقاة على عاتق الموظف العام ، فهل يجب عليه أن يتصرف وفق أوامر رؤسائه دون مناقشة ، أم أن عليه أن يناقش ما يجب عليه تنفيذه ؟

ثم مامدى مسؤوليته في حالة ما قام بما يتنافي و التزاماته تنفيذا لأمر صادر من رئيسه ؟

الملحوظ أن المتفق عليه فقها في هذا الشأن هو أن الموظف ملزم بطااعة رئيسه وإن كان يخرج على ما هو مطالب به في حدود اختصاصه ، و هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا¹ في مصر عندما قالت :

" إن طاعة التكليف الصادر من الرئيس تفرض على من وجه إليه . ولو لم يكن مختصا بما كلف . قدرا من الحيطة التي ت مليها عنابة الرجل الحريص ... ".
و مع ذلك فإن هذا لا يعني أن على الموظف أن يتبع ما يؤمر به دون مناقشة ، و هو ما ذهب إليه حكم مجلس الدولة المصري من أن للموظف أن يبدي رأيه فيما يعتزم القيام به بطلب من رئيسه ، إلا أن عليه ألا يعتمد عرقلة ما يتخذه الرئيس من قرارات إذا أمره بتنفيذها² .

و هذا يعني أن الموظف في هذه الحالة ملزم بطااعة رؤسائه و إن كان له مناقشة ما هم مقدمون عليه و كل تتصل من ذلك هو من قبيل عدم الطاعة التي توجب مسؤولية الموظف التأديبية

هذا فيما يتعلق بالحالة العادلة التي يجري فيها تنفيذ الالتزامات المرتبطة بالمهام الموكلة إلى الموظف في إطار القواعد السليمة التي تنظم علاقاته العادلة برؤسائه. أما في الحال غير العادلة ، و المقصود بها تنفيذ أوامر الرؤساء إذا كانت تنتهي بانعدام الشرعية فهل يجب على الموظف طاعتهم في ذلك رغم علمه بمخالفة ذلك للقانون أم أن عليه أن يحتمل إلى الشرعية ؟

لقد قيل في هذا الشأن بالعديد من المواقف الفقهية التي حاولت التوضير لهذه المسألة نتناولها فيما يأتي:

¹ حكم مشار إليه في بوضياف ، لأحمد ، مرجع سابق ، ص 38 .

² فقد جاء في هذا الحكم الصادر في الطعن رقم 17/2/3 سنة 2 جلسة 1958/1/25 ج 3 ، 653 . " ما دام الموظف لم يجنب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ و عنابة و ما تستوجبه علاقاته برئيسه من التزام حدود الأدب و اللباقة و حسن السلوك إذ الصراحة في يدأ الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لاتضيق المصلحة في تلقيف المصانعة و الرياء ... و إنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا أو يقيم العرقل في سبيل تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ " انظر بوضياف ، لأحمد ، نفس المرجع ، ص 38 و 39 .

1 - نظرية الشرعية :

تقوم هذه النظرية على أساس الاحترام الصارم للقانون بحيث لا يسوغ التذرع بالالتزام بطااعة الرئيس و التخلّي عن مبدأ الشرعية الذي يجب على الجميع الانصياع له دونما احتجاج.

و قد قال بهذا الرأي الفقيه دوجي الذي يرى أن الموظف الذي ينفذ أوامر غير شرعية يعد مسؤولاً عن ذلك مسؤولية شخصية¹.

و قد انتقدت هذه النظرية على أساس أنها تمس بالسير الحسن للمرفق العام لأنه إذا مفتح الباب لكل موظف لمناقشته رئيسه في قراراته و منحه حرية تنفيذها من عدمه فلا م حاله أن الانضباط سيختل ، و هو الذي يجب أن يسود عمل الموظفين لا سيما أنه أحد الالتزامات الواقعية على عاتقهم.

2 - نظرية النظام :

و تقف هذه النظرية على النقيض مما ذهب إليه دوجي ، إذ إنها تقضي بأن استمرار سير المرفق العام أسمى مما قد يعتور القرارات من عدم الشرعية ، و من ثم فإن الإبقاء على النظام و حمايته من الاختلال لأن معارضه تنفيذ الأوامر بدعوى مخالفتها القانون إنما يعطّل مصالح المرتفقين.

و لم تسلم هذه النظرية أيضاً من النقد لأنها تمس مبدأ الشرعية و تفتح الباب بدورها للتعسف باسم النظام و استمرار المصلحة.

3 - النظرية المختلطة:

تجمع هذه النظرية بين النظريتين سالفتي الذكر ، إذ تقضي باحترام مبدأ الشرعية الذي قال به دوجي و تسعى في نفس الوقت إلى عدم الإضرار بالسير الحسن للمرفق العام و لتحقيق التوازن بين النقيضين جاءت هذه النظرية بفكرة مناقشة الرئيس في قراراته دون الاعتراض عليها فإذا ما أصر على شرعيتها و هنا تنتهي مسؤولية الموظف الذي قام بعملية التنفيذ لأنه يكون قد برأ ذاته من مخالفة القانون.

ولكن إذا كانت المخالفة بينة إلى حد لا يمكن معه القول إن العمل الذي عهد إلى الموظف قد يكون شرعاً فإن عليه أن يمتنع عن تنفيذه تحت طائلة قيام مسؤوليته شخصياً².
و الواضح أن هذه النظرية تضع حلاً وسطاً بين التشدد في احترام مبدأ الشرعية الذي هو أساس كل عمل وبين اللين في عدم اعتبار كل ما يمكن أن يكون مخالفة مداعاة لعدم طاعة الرؤساء في تنفيذ القرارات.

¹ الملط : جودت ، مرجع سابق ، ص 908.

² الملط : جودت ، نفس المرجع ، ص 107

المطلب الثاني

تعدد مسؤوليات الموظف العام

عندما يسائل الموظف فإنه مساعله تقوم على أساس صفتة هذه التي تجعله على خلاف غيره من الأفراد العاديين محلاً لمتابعات متعددة الأوجه ، فإذا كان الفرد العادي يمكن أن يواجه اتهاماً جنائياً أو كليهماً مجتمعين ، فإن صفة الموظف العام ترتب مسؤولية إضافية لحامليها لأنها هي المسؤولية التأديبية.

إذن يمكن أن يتعرض الموظف العام إلى إحدى هذه المتابعات أو إليها جميعاً باعتباره شخصاً عادياً أو باعتباره موظفاً أخل بأحد الالتزامات المترتبة عما يشغلة من وظيفة ، فقد يرتكب جريمة عادية (الفرع الأول) كما قد يأتي من الأخطاء ما يسبب ضرراً للغير (الفرع الثاني) إلى جانب ما يمكن أن يسائل بشأنه من أخطاء تأديبية ، وهو الأمر الذي أفردنا له المبحث الثاني من هذا الفصل.

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية

تترتب هذه المسؤولية عن الجريمة الجنائية التي تتعلق أساساً بإخلال أي فرد في المجتمع بالنظام العام من خلال إثبات فعل أو الامتناع عن فعل يقرر له المشرع جزاءً جنائياً ، فهي إذن :

" فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازاً¹ .

إذن فمناط الجريمة الجنائية إخلال بين بالقواعد التي تحكم المجتمع فتتعرض المصلحة العامة التي تضمن الدولة حمايتها إلى الاهتزاز ، حتى وإن أصابت الجريمة مصلحة خاصة ، لأن مناط المسؤولية الجنائية هو حماية المجتمع ، و تقوم هذه المسؤولية على ركن مادي و آخر معنوي .

وبذلك فإن الخطأ الجنائي يرتب مسؤولية جنائية على الموظف العام ، وهذا لا ينفي خصوصية أيضاً إلى الجزاء التأديبي لا سيما أن بعض العقوبات الجنائية تؤثر في الوضع الوظيفي² لمرتكب الجريمة فتجتمع بذلك المسؤوليات.

¹ حسني ، محمد نجيب ، *شرح قانون العقوبات - القسم العام* ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، 1982 ، ص 40 .

² د. حسن - عبد الفتاح - للتاليب في الوظيفة العامة ، *تأثير الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة* - مجلة العلوم الإدارية - السنة الرابعة ، العدد الأول ، جوان 1962 ، ص 116

من ثم يتبيّن لنا أن المركز القانوني للموظف العام يختلف عن غيره من المراكز العاديّة لأن صفة الموظف العام تمنح الجريمة التي يرتكبها وضعاً خاصاً لا سيما فيما يتعلق بالعقوبة التي يمكن أن تشدد أو تخفّف وفق ما يقتضيه الحال.

وقد جعل الفقيه فاللين¹ الجرائم التي يأتّها الموظف العام أربعة أنواع:

- 1 - نوع لا يرتكبه سوى الموظفين.
- 2 - نوع يختلف تكييفه عندما يرتكبه موظف.
- 3 - نوع يتم فيه تشديد العقوبة إذا ارتكبه موظف.
- 4 - نوع يتعلق بالجرائم العاديّة التي تطرح بعض المشكلات إذا ارتكبها الموظف العام

و الجرائم التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام و تستوجب مسؤوليته الجنائية عديدة ، و تأتي على رأسها جريمة الرشوة و الاحتيال و خيانة الأمانة.

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية

تترتب على أفعال الموظف العام مسؤولية مدنية أيضاً تجاه من أصابه ضرر من جراء ما أتاه من أفعال و من ثم فإن أساس هذه المسؤولية يقوم على الضرر ، و مجال هذا الأمر هو القانون المدني ، و تنص المادة 24 من القانون المدني الجزائري على أن:

"كل عمل أيا كان يرتكبه المرء و يسبب ضرر للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض".

ولكن الأمر يتعلق هنا بالقاعدة العامة في المسؤولية المدنية حيث توجب على كل من أتى فعلًا و أصاب غيره بالضرر بسبب هذا الفعل أن يقوم ب تقديم التعويض ، و السؤال الذي يثور في حال الموظف العام هو كيف يكون هذا الأخير مسؤولاً عما يمس الغير من أضرار في حين أنه يؤدي مهمة في إطار المرافق العام الذي يشتغل فيه.

تجب المادة 20 من المرسوم 59/85 في فقرتها الثانية عن هذا التساؤل بأنه:

"إذا تعرض العامل لمتابعة قضائية من الغير بسبب ارتكابه خطأ في الخدمة وجب على المؤسسة أو الإداراة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا العامل نفسه خطأ شخصي يمكن أن يفصل عن ممارسته مهامه".

¹ سليم ، مصطفى عبد المقصود ، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً و جنائياً و مدنياً ، رسالة دكتوراه كلية حقوق المنصورة ، مصر ، 1988 ، ص 72

و محتوى هذا النص هو أن المسؤولية المدنية التي تترتب عما يرتكبه الموظف العام من أفعال ضارة بالغير و تقتضي التعويض إنما تقوم الإدارة العمومية بتحملها ، و يعد هذا أحد الضمانات المقررة للموظف العام لأن المهام التي يقوم بها قد تؤدي به إلى إلحاق الضرر بالغير ، و من البديهي أن إقرار مثل هذه الضمانات يجعل الموظف العام في حاجة إلى الاستقرار لضمان سيره بصورة حسنة لأنه لو حدث أن ترك الموظف العام دون هذه الحماية ما كان لأي مرافق أن يستمر في تقديم خدماته .

لكن هذه الحماية المقررة للموظف العام من المتابعة المدنية و حلول الهيئة العمومية محله ليست مطلقة بل إنها مشروطة بعدم ارتكاب الموظف العام خطأ تأديبيا يسأل عنه و ترتب عليه عقوبة الفصل ، إذ إنه لو حدث أن كان الضرر الذي أوقعه بالغير ناتجا عن خطأ تأديبي تجر عنه عقوبة بفصله من عمله فإنه يكون مسؤولا أيضاً مدنياً و لا تتحمل هيئة وزير ما فعل فلا تقوم بتعويض المتضرر من فعله . والإشكالية التي تثار هنا أيضاً تتعلق بماهية الخطأ الشخصي الوارد ذكره في نص المادة 20 الذي يحرم الموظف العام من الحماية المقررة له من العقوبات المدنية .

الواضح أنه لا بد من التمييز في هذا الشأن بين هذا الخطأ و الخطأ المرفقى الذي يعد أساس الحماية المقررة للموظف العام ، فقد قال الفقه بعدة معايير ، كما أن القضاء و التشريع تناولاً لهذه المسألة ، و هو ما نتطرق إليه في ما يأتي .

أولاً : موقف الفقه :

لقد وضع الفقه عدة معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقى ، و يعود الاختلاف بين الفقهاء إلى الأساس الذي يعتمد كل واحد منهم .

1 - معيار الخطأ العدلي :

مضمون هذا المعيار هو أن كل فعل ناتج عن تصرف نابع من محض إرادة الموظف ولا علاقته له بالأداء العادي لوظيفته بل إنه يحمل نية سيئة هو خطأ شخصي ، فالموظف الذي يهدف من وراء تصرفه الإضرار بالغير إنما هو يقوم بذلك من تلقاء نفسه و لا يعبر عن إرادة المرفق العام ، أما إذا كان الخطأ المرتكب لا يحمل على أنه من قبيل العمل الذي لا يصطحب بالطابع الشخصي فهو خطأ مرافق يستوجب حلول المرفق محل الموظف العام لأداء التعويض .

إلا أن هذا المعيار يجعل مناط الخطأ الشخصي الطابع العدلي للفعل الذي يأتيه الموظف العام ، و هو بذلك يتسم بالغموض لأنه لا يمكن معرفة كنه نيته و مدى قصده للإضرار بالغير ، ثم هل يمكن التمييز بين الخطأ البسيط المصحوب بسوء النية وبين الخطأ الجسيم الصادر عن نية حسنة؟ إن صرف النظر عن هذا الأخير هو الذي يخل بهذا المعيار ¹ .

¹ العطار ، فؤاد ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1966 ، ص 70

2 - معيار الغاية :

قال به الفقيه دوجي¹ و مضمونه أن كل تصرف له هدف و الهدف من التصرفات الإدارية هو تحقيق مصلحة عامة، فالمراقب العامة تهدف إلى تقديم خدمات و تسهر على أن يتم ذلك باطراد و دون اختلال و يلتزم الموظفون العاملون بأداء واجباتهم على نحو يكفل القيام بهذه المهام دونما نقاش² و كل خطأ يصدر عنهم يرتب عليهم مسؤولية و يميز دوجي في هذا الصدد بين العمل على تحقيق هدف خاص أو مصلحة خاصة للموظف العام أو السعي لتحقيق مصلحة عامة ، فإذا كان الأمر الأول فإننا نكون أمام خطأ شخصي يرتب المسؤولية المدنية للموظف العام إذا انجر عنه ضرر للغير أما إذا كان الثاني فإننا نكون أمام خطأ مرافق يتتحمل المرفق بموجبه أمر التعويض إذا كان قد أصاب الغير ضرر .

ولكن ما يؤخذ على هذا المعيار أيضاً قصوره عن التمييز الدقيق بين الخطأين³.

3 - معيار الخطأ الجسيم

يميز هذا المعيار بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرافق بالرجوع إلى جسامنة الخطأ ، فإذا كان هذا الأخير من قبيل الأخطاء الجسيمة التي يمكن أن ترتب المسؤولية الجنائية وهذا النوع من الأخطاء يحدث بسبب عدم التقيد بالالتزامات حيث تتجاوز الأخطاء العادية التي يمكن أن تترجع عن ممارسة النشاط في حدود القواعد الموضوعة لذلك . إلا أن الأمر ليس على هذا القدر من اليسر لأنه لا يمكننا وضع معايير دقيقة تفصل فصلاً قاطعاً بين الخطأين ، إذ ما مقدار الجسامنة الذي يمكن على أساسه الجزم بأن هذا الفعل خطأ شخصي و ذلك مرافق؟.

4 - معيار الخطأ المنفصل:

و المقصود بهذا المعيار الذي قال به الفقيه هوريو هو انفصل الخطأ عن الوظيفة أي أنه كلما كان الخطأ متعلقاً بالوظيفة و متصلًا بها فإن الخطأ مرافق و تتحمل الإدارة تبعاته أما إذا كان الأمر على خلاف ذلك و اتضح أنه لا علاقة بينهما فلا مراء في أن الموظف مسؤول شخصياً لأن الخطأ في هذه الحالة منسوب إليه شخصياً و لا دخل للإدارة فيه.

ثانياً: موقف القضاء:

لقد كان القضاء دائمًا أحد المصادر الهامة في وضع المعايير المختلفة ، و لا سيما في القانون الإداري وقد أدى بدوره في هذا الموضوع أيضًا . وإذا كان القضاء الفرنسي يميز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرافق فإنه جعل من الإدارة مسؤولة عن جميع الأخطاء التي يأتيها الموظف و تكون على علاقة بوظيفته سواء كانت هذه العلاقة مباشرة ، بحيث ينسب إليها الخطأ و يقع عليها أمر التعويض وهذا الاجتهد الذي انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام² إنما كانت الغاية منه حماية حقوق المتضرر من الفعل الذي أحدث له الضرر بغض النظر عن دور الموظف فيه ما دام قد حدث نتيجة قيامه بوظيفته . ولكن هذا لا يمنع الإدارة من الرجوع على الموظف ليدفع التعويضات بعد أن يكون المتضرر قد حصل على التعويضات من الإدارة و يأتي هذا التطور بعد أن كان المجلس لا يقر بهذا الرجوع في أحكام سابقة³ .

¹ نفس المرجع .

² بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم ، الجريمة التلبيسية و علاقتها بالجريمة الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص 27 و 28 .

³ نفس المرجع . هامش ص 29

و من بين الأحكام التي تم القضاء فيها بذلك ما جاء في قضية "ديفو" من أن الحادث الذي تسبب فيه السائق الذي انتهز فرصة إيصال موظف إحدى الوزارات إلى مؤتمر و ذهب بالسيار لقضاء حاجيات شخصية ، و الحادث الذي تسبب فيه الجندي الذي انتهز فرصة خروجه في مهمة فرج على أهله ، و الجندي الذي خرج عن المسار المحدد له لقضاء أغراض شخصية فتسبب في حادث ، كلها أحداث ترتب مسؤولية الإدارية بغض النظر عن زمان وقوع الخطأ و مكان

أما ما عدا ذلك من الأخطاء التي لا دخل للوظيفة فيها و تعد من قبيل الحياة الخاصة للموظف فإنه لا مجال للقول بمسؤولية الإدارة عما يترتب عنها من أعباء .
و قد نحا القضاء المصري نحو نظيره الفرنسي في التمييز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفق

بعد أن كان لا يعرف هذه التفرقة لأنه كان بإمكان المتضرر أن يلجأ إلى رفع دعوى التعويض على الموظف أو على الدولة.

المبحث الثاني

في المسؤولية التأديبية

هذا هو جوهر بحثنا كما سبق أن قلنا ، فالموظف العام الذي يأتي أفعالاً تتنافى وما إليه من مهام ، و هو أول ما يترتب عن هذه الأفعال ما لم يكن الخطأ شخصياً و لا علاقة له بالوظيفة من قريب أو بعيد.

لذلك نتناول في هذا المبحث المسؤولية بالتفصيل من حيث تعريفها (المطلب الأول) وأركانها (المطلب الثاني)، و بعد أن تناولنا مسؤولية الموظف العام الجنائية ارتأينا أن نفرد جانباً من هذا المبحث للتمييز بين النظامين الجنائي و التأديبي(المطلب الثالث)

المطلب الأول

تعريف الجريمة التأديبية

يتطلب القيام المسؤولية التأديبية تحديد الأفعال التي يمكن تجريمها على هذا الأساس ، و إذا ما تساءل المرء عن مفهوم الجريمة التأديبية فإنه لا بد أن ينتهي إلى القول إنها تلك الأفعال و التصرفات التي توجب المسؤولية التأديبية ، لكن واقع هذا التعريف لا يفي بالغرض من ضرورة وضع تعريف جامع يمكّن به إفراد مجموعة بعينها من الأفعال و إدراجهما في خانة ما تطاله المسؤولية التأديبية ، و بالنظر في ما ذهبت إليه التشريعات و الفقه و القضاء يمكن إدراك صعوبة هذه المهمة ، فإذا كانت التشريعات لم تضع تعريفاً للجريمة التأديبية فلأن الأمر يتعلق أساساً بالقانون الإداري الذي ولد في أحضان القضاء.

و الواقع أن التشريعات فيما يتعلق بالجرائم تكتفي في غالب الأحيان بوصف الأفعال و العقوبات التي يجب تسليطها على مرتكيها ، بل إنها قد لا تقبل التحديد فتركته فأورد المشرع ب شأنها قواعد عامة¹

وبالتالي فإن واجب وضع التعاريف و تحديد الإطار النظري في كثير من المسائل القانونية تقع أكثر على عاتق الجهات المشغولة بالتنظيم والتفسير من فقه و قضاء، ولذلك نجد أن هذين الأخيرين اضطلاعاً بمهمة تحديد مفهوم الجريمة التأديبية.

الفروع الأول

تعريف الجريمة التأديبية فقها

لقد انبرى الفقه إلى تعريف الجريمة التأديبية مستدلاً في ذلك بالنصوص التشريعية التي ترتب على إخلال الموظف العام بالتزاماته مسؤولية تأديبية ، فإذا تصفحنا موافق الفقه فسنجد أنه لا يخرج عما قال به الفقيه " سيرج سالون " على سبيل المثال الذي يعبر عن هذا الإخلال بأنه " فعل أو امتاع عن فعل يكون مخالفة لواجبات التي تفرضها الوظيفة "² إلى جانب فقهاء آخرين أمثال فرانسيس دولوبيري³ روبرت كاترين⁴ اللذين يذهبان نفس المذهب ، والواضح من هذا التعريف أنه لا يخرج عما تضمنه التشريعات في القواعد القانونية التي تحكم علاقة الموظف العام بوظيفته .

و قد نحا الفقه المصري نفس المنحى ، فالدكتور سليمان الطماوى عرف الجريمة التأديبية بأنها:

^١ العبودي ، محسن ، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان ، دراسة في الفقه والقضاء دار النهضة العربية - القاهرة ، 1995 ، ص 53 .

² Serge , Salon, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique , thèse , Paris , 1967, p47.

³ Delpétré , Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique thèse Paris , 1968 , p69 .

⁴ Robert, Catherine, *Le fonctionnaire français*, édition Sirey, Paris, 1973, p138.

"كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويحافي واجبات منصبه"¹

و بعariesه في ذلك كل من الدكتور عبد الفتاح حسن و الدكتور فؤاد العطار ، فالجريمة التأديبية عند الأول خطأ تأديبي " و هو :

" كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ، و يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة "² .

أما عند الثاني فهي مخالفة ، و المخالفة عنده : "تعبير يطلق على كل فعل يأتيه عامل و ينشأ عنه ضرر يمس أدلة الحكم"³ . و واضح من هذين التعريفين أنهما يرتكزان على أركان الجريمة التأديبية من مادي و معنوي و علاقة سببية⁴ بينهما.

و الثابت من هذه التعريف في الفقهين الفرنسي و المصري أنها تجعل من كل فعل صادر عن موظف عام أو كل امتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة الملقاة على عاته جريمة تأديبية توجب إيقاع جزاء تأديبي على مرتكبه.

الفرع الثاني

تعريف الجريمة التأديبية قضاء

في غياب تعريف من المشرع للجريمة التأديبية نظراً لمقتضيات عملية من قبيل استحالة الإحاطة بكل الجرائم التي يمكن أن يرتكبها الموظف و ذلك بسبب اتساع دارة الموظفين و اختلاف الاختصاصات و من ثم تباين أنواع الجريمة ، و هو ما حدا بالمشروع إلى وضع القواعد العامة التي يمكن أن تسري على كل الجرائم ما دامت النصوص تقضي بضرورة التزام الموظف بقواعد وظيفته و ما تتطلبه من قيام بأفعال و امتناع عن أفعال أخرى .

ولا شك أن القضاء هو أول من يتصدى إلى المشكلات الناجمة عن الخلافات في تحديد مسؤولية الموظف و ذلك في ضوء الدعوى التي ترفع إليه بشأن إخلال بالتزاماته القانونية ، و من ثم يكون قد ارتكب جريمة تأديبية أم لا.

¹ الطماوي ، سليمان ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، 1979 ، ص 50 .

² حسن ، عبد الفتاح ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص 79

³ العطار ، فؤاد ، التضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 825

⁴ راجع في ذلك المطلب العالى ، ص 66 و ما بعدها .

و استنادا إلى ما ذهب إليه القضاء المصري في هذا الشأن فإنه لا يخرج عن موقف الفقه في كون الجريمة التأديبية تجر عن إخلال الموظف بالتزاماته الوظيفية ، وقد صدرت في هذا الصدد عدة أحكام تحمل نفس عبارات التعريف الواردة عند الفقهاء من ذكرنا سابقا، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في جلسة 25/1/1958 بشأن الطعن رقم 1723/2ق ، بأن :

"سبب القرار التأديبي يوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يقصر في تأدinya بما تتطلبه من حيطة و دقة و أمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنب إداريا يسوغ تأديبيه"¹

و قد وردت نفس العبارات في الطعن رقم 3/634 ق في جلسة 8/3/1958² و في الطعن رقم 19/3 في جلسة 17/11/1979³ . جاء التعريف بصورة عرضية في ثانيا حكم المحكمة التأديبية للخزانة و الاقتصاد و الصناعة في الدعوى رقم 160 سنة 2 ق ، جلسة 1 مارس 1961 ، بأن الجريمة التأديبية "عمل فيه خروج على مقتضيات واجبات الوظيفة و يتغير مساعده على هذا الأساس"⁴.

و من خلال هذه الأحكام فإن مناط تجريم أفعال الموظف العام هو الإخلال بما تقتضيه وظيفته من خلال أحكام القوانين أو التنظيمات « و بصورة عامة أي شكل من أشكال التقنيات التي ترد فيها واجبات الموظف و تحديد وظيفته ، فإذا ما صدر منه ما يعود بالضرر على السير الحسن للمرفق الذي يعمل فيه مما يؤدي إلى تغريط هذا الأخير في التزاماته تجاه المتعاملين معه فإننا تكون إزاء جريمة تأديبية.

¹ مشار إليه في ، بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم ، مرجع سابق ، ص 9

² نفس المرجع . و انظر كذلك العبودي ، محسن ، مرجع سابق ، ص 53 لleaf 2

³ بسيوني ، عبد الرؤوف هاشم ، المرجع السابق.

⁴ راجع الهاشم رقم 1 في الصفحة 55

الفرع الثالث

تعريف الجريمة التأديبية تشريعا

إذا كان التشريع لا يعرف الجريمة التأديبية التي تترتب عنها مسؤولية الموظف العام فإنه أورد عبارات تصب كلها في مفهوم الخطأ الذي يرتكبه هذا الأخير « وكل سلوك يتناهى و المهام الموكلة إليه يعد خطأ تأديبيا ، و بالتالي يكون الموظف قد ارتكب جريمة تأديبية . »

و إذا عدنا إلى قانون 133/66 نجد أنه يشير إلى عدة حالات من الخطأ في المواد 14 و 15 و 16 و 17 كالمساس بالطاعة و عدم الانتباه و الإهمال و التقصير و عدم احترام اللوان . و مع تطور المجتمع تتطور المجالات التي يمكن أن ترتكب فيه جرائم تأديبية ، و يمكن أن نذكر في هذا الصدد الانفتاح السياسي الذي عرفته الجزائر مع بداية التسعينات و ما يترتب عن ذلك من تعدد النشاطات التي قد تؤدي بالموظف إلى ارتكاب أخطاء أثناء أداء وظيفته أو ب المناسبتها لاسيما في عدم التمييز بين العمل السياسي و الوظيفة العامة .

وقد صدر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية ، و إلى جانب التنظيمات سارية المفعول فإن هذا المرسوم يحدد الواجبات التي يجب على الموظف العام التقيد بها لا سيما أن المرسوم التنفيذي جاء استنادا إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ .

وخلاصة القول فإن الفقه و القضاء و التشريع متقوون في شأن تعريف الجريمة التأديبية القائمة وهو تعريف يقوم كما رأينا على مجموعة من الأفعال التي يأتيها الموظف العام لتترتب عليها مسؤوليته التأديبية .

المطلب الثاني

أركان المسؤولية التأديبية

للقول بوجود إخلال بالواجبات الوظيفية ، و من ثم قيام الجريمة التأديبية لتحديد مسؤولية الفاعل فإنه لا بد من تحقق أركان هذه الجريمة ، إذ لا يكفي القول بوجود الإخلال لإيقاع العقوبة التأديبية على الموظف . وإذا ما استثنينا على القواعد العامة في التجريم فإنه لا بد من توفر أركان محددة هي وجود النص الذي يضفي على سلوك معين صفة الجريمة (الفرع الأول)، ثم إثبات هذا الفعل و بالتالي وقوع الخطأ التأديبي الذي لا يمكن وصفه بذلك إلا إذا تحقق فيه الركن المادي إلى جانب وجود الإرادة الآثمة التي تمثل الركن المعنوي (الفرع الثاني)، و هي قواعد عامة تسري على كل الجرائم و إن كان تطبيقها يختلف بحسب نوع الجريمة و الشروط الخاصة التي تتطلبها لتكيفها ، لأنه قد يتغير تكيف نفس الأفعال

من وضع إلى آخر.

من خلال التعاريف السابقة للجريمة التأديبية فإنها تنصب كلها على إخلال بواجبات الوظيفة يأتية موظف عام ، و بذلك فإن لهذه الجريمة طبيعتها الخاصة التي تختلف عن جرائم القانون العام.

الفرع الأول

مبدأ الشرعية في الجريمة التأديبية

إذا كان المبدأ العام هو لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ، وهو المبدأ المكرس دستورا في غالب الأحيان ثم تأتي قوانين العقوبات لحصر الجرائم وأوصافها وأركانها و العقوبات المقررة لها ، و هذا ما يسمى بمبدأ الشرعية، فكل تصرف لا يندرج ضمن دائرة الأفعال المنصوص عليها في قوانين العقوبات لا تنطوي على وصف الجريمة ، و من ثم فإن مرتکبها لا يتعرض للمتابعتات القانونية و القضائية ، وإذا حدث ذلك فإن البطلان هو الأثر المترتب عنها حتما لمخالفتها مبدأ الشرعية.

إلا أن تطور المجتمعات أدى إلى تعقيد العلاقات المختلفة و بالتالي المصالح التي أصبحت بدورها متشابكة فاقتضى الأمر تنظيمها أدق للمحافظة على هذه المصالح ولضمان السير الحسن لدوالib المجتمع ، لا سيما في التعامل اليومي مع المرافق العامة التي تقدم خدمات لا غنى عنها ، و لما كان سير هذه المرافق بين أيدي موظفين يعهد إليهم أمر السهر على أن توفر خدماتها على الوجه المقرر لها قانونا فإنه من الضرورة بمكان وضع قيود حتى لا يتم الإخلال بأداء هذه الوظائف ضمنا ليومومة الخدمة التي أخذت الدولة أمر تقديمها على عاتقها ، وما دامت مساعدة الموظفين المخلين بالتزاماتهم الوظيفية غير واردة لعدم ارتقاء ما يأتونه من أفعال إلى مصاف الجريمة العادية التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، فإنه كان لا بد من تأثير لافعالهم ولكن على أساس أخرى لا تقوم على حصر الأفعال و تحديد الأركان و العقوبات لمسؤولية ذلك ، كما ذكرنا أعلاه في متن هذا البحث .

ومن هنا فإن الجريمة التأديبية تخرج عن قاعدة الشرعية لأن مقتضيات هذه الجريمة تجعل من الصعب حصرها لا سيما أن الوظائف تختلف اختلافا بينا¹.

¹ رشوان ، محمد أحمد، لصول القانون التأديبي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 ، ص 42

الفرع الثاني

فكرة الخطأ التأديبي

لقيام الجريمة التأديبية لا بد أن يقوم الموظف بفعل يخالف ما تعهد بالقيام به أو عدم القيام به عندما تسلم وظيفته ، وهو ما يعني أن سلوكه يخالف هذا التعهد مما يشكل خطأ تأديبياً تترتب عنه مساعلته ، وقد أخبرى الفقه لهذه المسألة تحديد مفهوم الخطأ في الجريمة التأديبية لتمييزه عن الخطأ في مجالات أخرى ، و لا تخرج تعاريفهم عن تعريف الجريمة التأديبية و ذلك بتعدد الأفعال التي تتشابه في كلتا الحالتين في جرائم تأديبية عندما يتعلق الأمر بتعريف هذه الأخيرة ، و هي أخطاء في حالة تناول الخطأ و لذلك نكتفي بما أوردناه عندما عرّفنا الجريمة التأديبية¹.

ولكن لا بد من التمييز بين الجريمة و الخطأ فوجود الأولى متوقف على إثبات وجود الثاني و إن اتحدا في التعريف من خلال التركيز على الأفعال التي يأتيها الموظف العام كما رأينا .
لقد سبق أن أورينا تعريفاً للجريمة التأديبية مفاده أنها فعل يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ، مما يؤدي إلى المساس بأداء المرفق و سيره بصورة طبيعية و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة.

و قد جاء في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المذكور أعلاه في المادة الخامسة أنه:
" يحظر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب يهدف عن قصد إلى ما يأتي ... "

و تضيف المادة 11 من نفس المرسوم أنه:

"بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل ، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه ، قصد عرقلة تطبيق القوانين و التنظيمات أو عمل السلطات العمومية و ممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم ، دون الإخلال بالعقوبات المدنية و الجزائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به ، أن يتعرض صاحبه لما يأتي ..."

من خلال هذه التعريفات المختلفة نجد أنه لكي يشكل الخطأ جريمة تأديبية يعاقب عليها الموظف العام يجب أن تتوفر ثلاثة أركان ألا و هي الركن الشخصي المتمثل في الموظف العام ، و لسنا هنا في حاجة إلى التطرق إليه من جديد بل نحيل إلى ما سبق ذكره بشأنه في موضعه² ، ثم يأتي الركنان المادي و المعنوي إلى جانب ضرورة وجود رابطة بين الخطأ الذي يرتكبه الموظف وصفته أثناء ارتكابه إياه ، و لا بد في الأخير من تحديد معيار الخطأ التأديبي ، و هي المسائل التي نتناولها تباعاً.

¹ راجع المطلب الأول من هذا البحث ، ص 60 و ما بعدها .

² راجع في ذلك للمبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب ، ص 6 و ما بعدها .

أولاً: الركن المادي:

و يتمثل في السلوك الذي يأتيه الموظف العام و هو كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه هذا الأخير و يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمرفق الذي يعمل به فتتعطل وبالتالي مصالح المستفيدين من خدماته « و قد أشار المرسوم التنفيذي سابق الذكر إلى أنه من واجب الموظف العام الالتزام بواجب النزاهة لا سيما في علاقته مع الجمهور ، و إثبات أي فعل يحد من الخدمات التي يقدمها المرفق هو في حد ذاته إخلال بهذا الالتزام .

و المظاهر المادية للجريمة التأديبية لا يمكن تعدادها « و تتناولها في النصوص القانونية إنما يأتي على سبيل المثال و بيان القواعد العامة و ليس على سبيل الحصر ، و العبرة هنا بالأفعال التي تعرقل النشاط العادي للمرفق التي تؤثر لا محالة في وظيفة الدولة » و كيما كان وصف الفعل المرتكب فإن السلطة الإدارية هي التي تقوم بتكييفه فيما إذا كان خطأ أم لا ، و يمكن إجمال ذلك في مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام ، و ذلك على نحو ما ورد في المرسوم التنفيذي 54/93 سابق الذكر.

ثانياً : الركن المعنوي:

يلاحظ مما سبق أن الخطأ التأديبي مرتبط ، مثله في ذلك مثل الجريمة العادلة، بوجود نية مبينة من الموظف العام في إلحاق الضرر بالمؤسسة التي ينتمي إليها من خلال سلوكه الذي يأتيه فيما بذلك بحسن سير المرفق العام في علاقته مع الجمهور .

و قد جاءت كل النصوص المنظمة للوظيفة العامة لتأكيد على هذا الركن ، و ذلك حتى يمكن القول إننا أمام خطأ إداري أو تأديبي يجب معاقبة مرتكبه، وحتى لا يؤخذ كل سلوك على أنه من قبيل ما يرتب المسئولية التأديبية، فإنه يجب التمييز بين السلوك الذي يكون عن قصد أو ذلك الذي يكون عن حسن نية ، و القصد هنا لا يختلف عن القصد الجنائي في الجريمة العادلة ، و قد أطلق عليه الفقه و القضاء و التشريع عدة أوصاف تعرضا لها في التعريف المختلفة للجريمة التأديبية ، إذن لا يقع في هذه الخانة إلا السلوك الذي يكون نابعا من " إرادة آثمة " ¹ ، أو "قصد" مثلاً أشارت إليه المادتان 5 و 11 آنفنا الذكر، أو أعمال "عمدية" كما جاء في التعليمية الوزارية المشتركة

و لكن هل يتطلب الأمر حقا وجود هذه النية أو الإرادة الآثمة دوما؟ إن إزال عقوبة موظف بسبب إدانته في جريمة تخل بشرفه مما يؤدي إلى تأثير مركز الوظيفي لا يعني بالضرورة أن نيته كانت الإضرار بالمرفق ، ولكن المساءلة جاءت هنا بحكم القانون الذي يرتكب على الأحكام الجنائية في بعض الجرائم ضرورة المتابعة التأديبية.

¹ انظر تعريف ، د. فؤاد العطار المشار إليه في ص 62 من هذه الرسالة .

ثالثاً: العلاقة السببية:

لا يمكن القول بمسؤولية الموظف العام عن أعماله إلا إذا كانت ذات علاقة بوظيفته ، وهذه قاعدة عامة في التجريم ، فكلما كانت الأفعال التي يأتيها مرتبطة بوظيفته مباشرة ، و تكون مجرمة قانونا ، تكون أئذن أمام جريمة تأديبية، وإذا اتهمت الإدارة موظفا بانتهاكه قواعد العمل و ارتكابه خطأ من الأخطاء التي تؤدي إلى المساس بالمرفق العام فإنه لا بد من البحث عن العلاقة بين الفعل و صفة الفاعل أثناء ارتكابه إياه.

ولكن الأمر لا يتوقف على وجود علاقة مباشرة بين الوظيفة و الخطأ ، بمعنى أن يكون بمناسبة أدائه مهامه، بل إن مساعدة الموظف العام تتعدى ذلك إلى تجريم الأفعال التي يرتكبها حتى خارج هذا الإطار .

و قد قضت النصوص القانونية بهذا ، فقد نصت المادة 21 على أنه :
" يجب على العمال أن يتجنبو جميع الأفعال التي تناهى و الحرمة المرتبطة بمهامهم ، ولو كان ذلك خارج الخدمة".

كما أن القضاء لم تقته الإشارة إلى أن الأمر لا يتوقف عند حدود مساعدة الموظف العام عن الأفعال التي يرتكبها أثناء أداء وظيفته أو بمناسبتها فحسب بل يتعدى ذلك إلى متابعته بما يقتربه من أفعال تمس بشرف مهنته ولو كان إثنانها بعيدا عن مركز العمل و لا علاقة له بمنصبه أو بصفته .

وإنما تم تبرير ذلك لما يتوضّم من الموظف العام بصفة عامة و من بعض الفئات على وجه الخصوص من حسن السيرة و السلوك و لا سيما قطاع التربية و التعليم الذي يجب أن يكون أهله على قدر عال من الانضباط و السمعة الحسنة لما أنيط بهم من مهام نبيلة ¹ وبذلك فإن التمييز بين الحياة العامة للموظف العام و بين حياته الخاصة ليس سوى خيطر رفيع.

ويمكن أن نتبين ذلك أولا في تأثير بعض الأحكام الجنائية في وضعه المهني ، في بعض الجرائم التي يقترفها لا تكون لها علاقة مباشرة بوظيفته إلا أنها ترتب نتائج هامة على مركزه ، فالجرائم المخلة بالشرف مثلا تستدعي معاقبته ، لأن الأصل في الموظف أن يكون محمود السيرة ، بل إن قواعد التوظيف نفسها تقضي بذلك حيث إنه يطلب من المترشح لوظيفة ما تقديم صحيفة السوابق العدلية للتأكد من خلو سجله مما يتنافى وصفة الموظف العام.

¹ وقد ذهب مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الإسكندرية في قراراها الصادر بتاريخ 1 ديسمبر 1985 في شأن استاذ صدر منه سلوك في الجامعة يتنافى و مركزه إلا أن الواقع التي عرضت عليها " تتمثل بخلافا بما تستوجب وظيفته من حفاظ على كرامتها وفقا لما يتطلبه العرف و التقليد الجامعية من حرص على سمعته التي ترتبط ارتباطا وثيقا بسمعة المؤسسة التعليمية و التربية العليا التي يعمل بها ، هي مرفق التعليم الجامعي الذي يكن له المجتمع احتراما ينبع من ينعكس على تصرفات أعضاء هيئة التدريس بالجامعات سواء دخل الجامعة أو خارجها وذلك أن عضو هيئة التدريس بالجامعة يرفرف عليه من كل مكان علم وظيفته التعليمية و التربية السامية باعتباره رائدا وقوية للجيل الصاعد من الشباب الجامعي و لذا فإذا ما خرج عضو هيئة التدريس بالجامعة و لو كان خارج حرمها في تصرفه على حدود ما توجبه عليه كرامة وظيفته أو سلك مسلكا لا يتفق و ما تتضمنه تلك الوظيفة من توقير و احترام فإنه يكون قد ارتكب تنبأ إداريا يستوجب المساعدة ..." راجع ذلك عند أحمد عبد العال ثروت ، لجراءات المساعدة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، دار النشر و التوزيع بجامعة أسيوط ، 1995 ، ص 35 و 36 .

و من جهة أخرى فإن المشرع تشدد إزاء هذه الفئة بحيث إنه قضى بأن أي تصريح بما يخالف الواقع عند المترشح لشغل وظيفة يؤدي إلى فسخ العقد .

و قد أشار القانون الأساسي العام للعامل في هذا الصدد في المادة 20 منه إلى أن: " كل كتمان أو تصريح كاذب في مجال التنافي أو الجمع بين الوظائف يؤدي إلى فسخ عقد العمل دون تعويض أو إخبار مسبق".

ثالثاً: معيار الخطأ التأديبي :

إذا كان من المفروغ منه أن المسؤولية التأديبية تقوم على الخطأ التأديبي فإن السؤال يثار بشأن تحديد هذا الخطأ و ما هي المعايير المعتمدة في ذلك ، فالمشرع لم يفصل في هذا الأمر بقاعدة صارمة ما دامت الجريمة التأديبية أساسا لا يمكن حصرها ، فعلى أي أساس يتم قياس هذا الانحراف و أي الأخطاء يعد تأديبيا و يرتب هذه المسؤولية ؟

يقيم الفقه تقديره لسلوك الموظف العام على معاييرين أولهما شخصي و ثانياً موضوعي:

1 - المعيار الشخصي :

يقوم هذا المعيار على أساس تقدير سلوك الموظف العام بالنظر إلى الظروف والملابسات التي اكتفت به ، هل هي من قبيل الظروف العادية التي تولد فعلا عاديا بحيث يمكن القول إن ما ترتب عنها أمر عاد و لا يشكل خطأ لأن أي موظف في نفس الظروف سيأتي مثل ما أتاه ، وبالتالي فإنه لا يعد خطأ لأنه التزم السلوك الذي يتطلبه عمله ، أما إذا كان ما قام به لم يراع فيه الدقة التي يوجبها منصبه و عمله في الظروف العادية فإنه يكون محل مساعدة لأنه يكون بذلك قد ارتكب خطأ تأديبيا.

ولكن لهذا المعيار مواطن مواجهة لأنه لا يقوم على قاعدة قانونية ، بل إنه لا يحقق العدالة المرجوة فتطبيقه قائم على مستويات الأداء العادية لكل موظف فإذا ما حدث عنها سوء. وقد تكون إزاء حالات يساعل فيها المجد إذا ما اعتور عمله ما يخرجه عن مألوف جده بينما لا يتعرض المتهانون لذلك لأنه جرت العادة على أنه لا يبتلي من الحرص إلا ما عرف عنه ، ومن هنا فإن هذا المعيار مردود عليه لأنه لا يحدد جسامنة الخطأ التأديبي بدقة¹.

2 - المعيار الموضوعي:

عندما يتضح عدم جدواي المعيار الشخصي للأسباب التي سبق ذكرها اتجه الفقه و القضاء إلى اعتماد معيار موضوعي لقياس مدى جسامنة الخطأ التأديبي.

¹ أحمد ، ثروت عبد العال ، مرجع سابق ، ص 37

والقول بالمعيار الموضوعي معناه تجريد عملية القياس من كل عنصر شخصي ذاتي حتى يتم تحقيق العدالة المنشودة بين مختلف الموظفين و لا يختل ميزانها بالاعتماد على عناصر غير ثابتة .

و مناط المعيار الموضوعي اتخاذ الوسطية حلا للشكال القائم فالموظف المخطئ ، أي كان منصبه أو درجة في المسؤولية و أيا كانت درجة حرمه ، هو ذلك الذي يكون قد حاد عما كان يجب أن يأتيه من عمل بالتزام الحرص و الدقة المطلوبين قياسا على ما يأتيه الرجل العادي معأخذ كل الملابسات والظروف المحيطة بالفعل و الموظف بعين الاعتبار ، و ذلك مثل المنصب و الدرجة لتحديد السلوك العادي و كلما قل عن سلم القياس فإنه يعد خروجا عن قواعد العمل و إخلالا بالالتزامات المهنية مما يوجب المساعلة .

و قد أخذ القضاء المصري في هذا الشأن بالمعيار الموضوعي ، ورأى أنه من دواعي الموضوعية النظر إلى كل فئة وفق ما صدر عنها من مخالفات¹ تقتضيه المهام المنوط بها من سلوك تتراوح درجة حرص الموظف العادي فيه بين الانضبط الشديد و الدقة العادية ، و من قبيل التشدد في تقدير الخطأ التأديبي ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية من تشدد بشأن سلوك الأستاذ الجامعي من أنه :

" إذا كان هذا الموظف يشغل وظيفة في الجامعة فإن معيار حسابه يختلف تماما عن غيره من باقي الموظفين ، ذلك لأنه يفترض في الأستاذ الجامعي أنه مثل و فتوه صالحة و ينأى بنفسه عن مواطن الريب و الشك²" .

و في نفس السياق صدر حكم آخر قضت فيه نفس المحكمة بأن :

¹ بوضياف ، أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام فيالجزائر ، مرجع سابق ، ص 28

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 30 نوفمبر 1986 في الطعن رقم 1409 سنة 26ق مجموعة السنة الثانية و الثلاثين ، مشار إليه في أحمد ، ثروت عبد العال ، مرجع سابق ، ص 38

"تلفظ الطاعن" عضو هيئة التدريس ، بهاتين العبارتين... يكون أمرا ثابتا في حقه، وهو تلفظ ينطوي على إخلال منه بواجباته عامة كموظف و خاصة كأستاذ جامعي من حيث الاعتصام بعفة اللسان واستعمال طاهر البيان و الاعتداد بحكمة الترشيد و نبذ خاسر الوعيد، حتى في حالة الغضب ولو بحق وخاصة في محارب العلم ، حتى يكون أسوة حسنة و قدواً صالحة في موقعه حيث القيادة و الريادة من جانبها مما ينعكس اهتماء و اقتداء من سواه على صعيد مرؤوسه و تلاميذه مما يشكل في حقه جريمة تأديبية تستوجب معاقبته عليها¹"

و من هنا يتبيّن لنا أن المعيار الموضوعي هو الأسلم لأنه يسمح بقياس الخطأ التأديبي وفق قواعد تأخذ بعين الاعتبار السلوك المألوف في إثبات فعل من الأفعال و درجة اختلاف فتنة من فئات الموظفين على غيرها مما يقتضي معاملتها بطريقة مختلفة و اعتبار السلوك المألوف فيها من درجة تتجاوز أو تقل عمداًها مما هو مستوجب من الفئات الأخرى مثلاً رأينا مع فتنة الأساتذة الجامعيين الذين تشدد معهم القضاء لطبيعة المهمة و سمو الرسالة المنوطة بهم فكان لا بد أن يكونوا على درجة عالية من الحرص و دماته الخلق و السلوك القويم الذي ينتهي معه كما تساهل في مساعدة من يحيد منهم بما يجب أن يكون عليه.

المطلب الثالث

بين النظمتين التأديبي و الجنائي

لقد توافقنا غير ما مرة عند العلاقة بين الوجه الجنائي و الجانب التأديبي لما يرتكبه الموظف العمومي من أخطاء ، ورأينا كيف أنه يجتمع فيها الوصفان إلى جانب ما تكتنفه من عنصر مدنى يقوم على أساس المسؤولية التقصيرية ، و نتناول فيما يأتي العلاقة بين النظام التأديبي و النظام الجنائي حتى يتبيّن لنا حدود التداخل و التباعد بينهما ، فليلى أي مدى يتشابك النظامان و إلى أي حد يمكن القول إن لكل منهما مجال عمل؟

و قد ذهب الفقه إلى أن هناك حدوداً واضحة بين النظام التأديبي و النظام الجنائي و ما يتربّط عن كل واحد منها من آثار قانونية ، و نميز في هذا الشأن بين أهم الاختلافات التي تتعلق بتناول كل منها الجريمة التي يحكمها من خلال الوصف (الفرع الأول) والأركان (الفرع الثاني) و الإجراءات (الفرع الثالث).

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 18 يوليو 1987 في الطعن رقم 2240 سنة 31 ق ، مجموعة السنة الثانية و الثالثين ، مشار إليه في نفس المرجع أعلاه.

الفروع الأول

الاختلاف في الوصف

رغم أن مسؤولية الموظف العمومي التأديبية قد تنشأ عن نفس الفعل الذي يعد جريمة جنائية، فإنه عندما تقرر المسؤوليتان في حقه فإنهما تعيان مستقلتين عن بعضهما .
وقد أشرنا فيما سبق إلى أنه يمكن أن تترتب عن الأفعال التي يرتكبها الموظف العام مسؤوليتان ، ولكننا لم نقض بالتلازم بينهما بحيث أن إقرار أحدهما يؤدي بالضرورة إلى قيام الأخرى . و من هنا فإن لنا أن نتساءل عن مدى الاستقلالية بينهما .

إن أول ما يميز الجريمة التأديبية عن الجنائية هو الوصف الذي يرد فيهما، و نعني هنا الوصف القانوني لأن الوصف اللغوي واحد ، فجريمة التزوير أو السرقة أو خيانة الأمانة إنما هي أفعال يأتياها أي كان و يقرر لها قانون العقوبات جزاءات محددة تسير على الجميع بغض النظر عن صفات مرتكبيها ، ولكن نظراً لطبيعة المهام المنوطبة بالموظفي فقد أصبح عليها المشرع وصفاً آخر أيضاً هو اعتبارها جرائم تأديبية إذا اقترفها في إطار أداء وظيفتها أو ب المناسبتها ، و بالتالي فإن الوصف هنا يختلف إذ تكون بصدده جريمة تأديبية وليس جريمة جنائية ، و إن كان الفعل الواحد يترتب الجريمتين و بالتالي المسؤوليتين.

و قد ذهب الفقيه دولوبادير في هذا الصدد إلى أن :

" العقاب التأديبي و عن كان عقاباً إلا أنه لا يختلط أبداً مع العقاب الجنائي ، فهذا الأخير لا يختص بفرد (أو طائفة) و غنماً هو عام يسري على جميع الأفراد ، بما في ذلك الموظفين ، ولكنه لا يقتصر عليهم ، و هو يتدخل بالنسبة للأفعال التي توصف بأنها "جرائم" و التي لا ترتبط بممارسة وظيفة ما ، وهو يؤدي إلى توقيع جزاءات تمس المتنهم ليس في وظيفته وإنما في ملكيته ، و اختلاف العقابين في الطبيعة يؤدي إلى استقلالهما و يظهر هذا الاستقلال في أن العديد من التصرفات يمكن أن تكون أخطاء تأديبية دون أن تكون جرائم و العكس كذلك " ¹ .

¹ دولوبادير ، مشار إليه في « عصفور ، محمد ، جريمة الموظف للعام و آثارها في وضعه التأديبي ، الناشر ؟ 1963 ، ص 137 . و في هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن :

" المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني (الوارد في قانون موظفي الدولة) و تستند قضاها إليها في تحكيمها لل فعل المكون للذنب الإداري و في تقديرها للجزاء الذي يناسبه ، ذلك أنه هو النظام القانوني الواجب التطبيق في هذا الشخص ، فينبغي إذا هي انتهت من وزن الألة إلى ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري أن تقيم الإدانة على أساس رد هذا الفعل إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، و أن تقيم تقديرها للجزاء الذي توقعه على أساس للدرج بحسب درجة جسامته للذنب فإن هي سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات . فلم نرد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، و إنما استعارت له وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات و عنيت بتحديد لarkan الفعل على نحو ما حده القانون المذكور للوصف الذي استعارته . ثم احتمرت لهذا الفعل أشد للجزاء التي يجيز قانون التوظيف ليقاعها بمقولة إن هذا الجزاء هو وحده الذي حدده القانون لهذا الفعل ، إنها ابن فعلت ذلك كان الجزاء المقصى به معيناً لأنه يبني على خطأ في الإسناد القانوني . فهذا الجزاء و إن كان من بين الجراءات التي أجاز قانون التوظيف ليقاعها ، إلا أنه أُسند إلى نظام قانون آخر غير النظام القانوني واجب التطبيق" ، حكم مشار إليه في نفس المرجع أعلاه ، ص 151 .

و يتبع من استقلال الجريمتين في الوصف وجود اختلاف بينهما في التكليف والمقصود هنا هو احترام الجهة التي تنظر في الواقع التي تشكل جريمة لطبيعة المهمة المنوط بها بحيث لا يمكن لسلطة التعيين أو الجهة تعهد له نظام التأديب بإنزال العقاب الإداري على الموظف العام أن تصبح على الواقع الوصف الجنائي الذي هو من اختصاص القضاء العادي ، و ذلك لاستقلال النظمتين العقابيين رغم اتحاد الأفعال في الوصف .

الفرع الثاني

الاختلاف في الأركان

تطرقنا إلى الأركان التي تحكم الجريمة التأديبية . و هي لا تختلف في كثير عن تلك التي تحكم الجريمة الجنائية من ركن مادي و معنوي و قصد جنائي ، إلا أن هذا التشابه لا يعني عدم التمييز بينهما ، و هذا ما جعل هيئة مفوضي الدولة في مصر تقول:

"حقيقة ، إن الأفعال التي يرتكبها الموظف المخالف رغم استقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية قد تتشكل في ذات الوقت الجريمة الجنائية و المخالفة التأديبية ، و هنا يجمع الفعل بين الجريمتين ، إلا أن ذلك لا يعني عدم استقلال كل منها عن الأخرى"¹ .

و إذا كان الركبان المادي و المعنوي يستويان في كلتا الجريمتين من أفعال يجرمها القانون جنائياً أو أدبياً فإن الأمر يختلف بالنسبة للركن الشرعي ، ولا يخفى علينا أن الجريمة الجنائية تقوم على مبدأ لا جريمة و لا عقوبة دون نص إلا أنها نجد لهذا المبدأ العام استثناء في مجال الخطأ الوظيفي الذي لا يستلزم وجود نص يحكم سلوكاً معيناً باعتبار « جريمة تأديبية » ، فالافعال المجرمة في هذا الإطار تأتي كما سبق القول على أساس المثال .

و هكذا فإنه لا يمكن القول بوقوع جريمة جنائية لا ينص عليها القانون ، إلا أنه يمكن مساءلة الموظف العام بما يأتيه من أفعال دون أن تكون الجهة التي توقيع العقاب ملزمة بإثبات الواقعة المجرمة جنائياً .

¹ حكم مشار إليه في عصفور ، محمد ، جريمة الموظف العام و آثارها في وضعه التأديبي ، المرجع السابق ، ص 141

و إذا كان من غير الممكن متابعة موظف جنائياً لشبهة فقط أو لما في الواقع من بيان لاستحالة الجريمة و انتقاء الضرر الذي قد يوجب بدوره المسؤولية الأدبية ، و ما دام لم يقم أي من هذين الأمرين ، فإنه لا مجال لمساعلته لأنه لم يحدث الإضرار بمصلحة المجتمع، ولكن هذا لا يمنع قيام المسؤولية التأديبية التي تقوم على مجرد السلوك الذي أثار الموظف . شكل خطأ إدارياً¹.

إلا أن هذا أيضاً لا يعني كيل الاتهامات للموظف العام لمجرد إثبات أي فعل ، فالقول بذلك يعني أنه لا وجود لحماية قانونية له ، و الواقع أن الأمر متزوك للجهات المختصة المتمثلة في السلطة التأديبية لتقرير فيما إذا كان تصرف أو سلوك ما يشكل خروجاً بيناً عن مقتضيات الوظيفة مع كل الضمانات التي يحددها القانون لصالح الموظف.

الفرع الثالث

الاختلاف في الإجراءات

إذا تم ضبط الموظف العام ، وقد ارتكب ما تنهاه عنه التنظيمات المعمول بها و أتى ما يجب مساعلته فإنه لا بد من إعمال الإجراءات التي تقتضيها مثل هذه الحالات ، ويجب ألا يتبع على نظام الإجراءات في مجال الجريمة العادلة و الخطأ التأديبي ، إذ إن لكل مجال تدابيره القانونية الخاصة به والتي بموجها تحريك المتابعة.

و دليل استقلال النظمتين في الإجراءات أن تحريك الدعوى العمومية لا يحجب قيام المتابعة التأديبية ، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى إمكان مساعدة الموظف تأديبياً و من ثم تحريك الإجراءات التي يقرها هذا النظام دون أن يتبع جنائياً.
و قد كتب الفقيه فاللين أنه:

١ و قد ذهب القضاء المصري هذا المذهب في عدة أحكام مشار إليها في نفس المرجع ص 141-146 و جاء في الهاشم رقم ١ من الصفحة 145 أن المحكمة التأديبية قالت في بيان أسباب الحكم : " و إله و إن كانت النيابة العامة قد انتهت في تقريرها إلى أن جميع من سئلوا من موظفي إدارة صرف المعاشات قرروا استحالة صرف المبلغ المقرر بسركي المعاش على هذا النحو لعدم استيفائه الشكل القانوني (من توقيع الموظف المختص و المرسخ فوكيل الإدارة ، و عدم مطابقة توقيع المدير العام للتوكيل المأمور له في البنك) و انتهت إلى أن الاستمارتين قد شملهما بطلان ظاهر بحيث لا ينخدع فيه أحد موظفي الحسابات أو البنك الذي يقوم بالصرف ، الأمر الذي يفقد معه الاستمارتين قيمتها القانونية و بينها ركن الضرر ، و انتهت إلى قيد الأوراق بذكر الشكاوى الإدارية و حفظها إدارياً ، إلا أنه مع سلف بيانه فإن ما أثار الموظف المتهم من أعمال ثابتة قبله على النحو المشار إليه فيما سلف فيه الخروج على مقتضيات واجبات الوظيفة و يتبعه مساعلته على هذا الأساس " (التأكيد من عدنا) . حكم المحكمة التأديبية للخزانة و الاقتصاد و الصناعة في الدعوى رقم 160 السنة 2 ق . جلسة ١ مارس 1961 .

و في قضية أخرى مشار إليها في نفس المرجع في الصفحة 143 ، رغم تنازل الزوج عن رفع دعوى الزنا على من ضبط مع زوجته ، فإن المتهم مثل أمام المحكمة التأديبية للتربية و التعليم التي أنتهت على شبهة الزنا و قالت إنه: " يت天涯 مع الخلق القويم أن يوجد رجل و امرأة لا تربط بهما صلة شرعية في مخدع واحد مع علمه بأنها متزوجة ، و لا يجديه بعد ذلك نفعاً ما يتمسك به المتهم من أن الشاكبي لتق مع زوجته على الإيقاع به تسهيلاً لانفصالمها باعتبارهما مسيحيين أرثوذكسيين لا يجوز في شريعتهما للطلاق إلا لشبهة الزنا " لا يجدي ذلك بعد ثبوت أن المتهم و السيدة المذكورة و جداً في مخدع واحد سواء وقع اتصال جنسي لم يقع ، إلا أنه وضع نفسه بارانته موضع الشبهات ، و هو تصرف يكفي لقيام المسؤولية الإدارية و إن كانت المسؤولية الجنائية غير متوافرة الأركان لاختلاف طبيعتها . و لذلك يكون المتهم قد خرج على مقتضيات وظيفة المربى و واجباتها" . حكم المحكمة التأديبية للتربية و التعليم في الدعوى رقم 1 السنة 2 ق . جلسة 02/24 . 1960/

" لا يجوز الخلط بين السلطة التأديبية و قانون العقوبات و إذا كان لا يثور شك في أن النظمتين التأديبي و الجنائي نظامان للعقاب و الترهيب بقصد احترام قيم جماعية معينة ، إلا أنهما يختلفان في الغاية من فرضهما ، و الأشخاص الذين يخضعون لهما ، و نوع الجزاءات التي توقع ، و القواعد الإجرائية التي تحيط بإصدار الجزاء التأديبي و لهذا السبب يعتبر القانون التأديبي قانونا قائما بذاته و النتائج المترتبة عن ذلك نتائج في غاية الأهمية"¹".

و يميز التشريع الجزائري أيضا بين النظمتين ، فقد نصت المادة 17 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على :

" أن كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال ، عند اللزوم ، تطبيق قانون العقوبات".

ثم سار المرسوم 59/85 على نفس المنوال في مادته العشرين حين أشارت إلى أنه :

" يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائري ، إن اقتضى الأمر ، إذا صدر منه إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

و أهم وجہ من أوجه الاختلاف في هذا الشأن هو خضوع نظامي العقاب هذين إلى سلطنتين مختلفتين في أغلب الأحيان ، فإذا كانت الجريمة العادلة تخضع للقضاء الصرف مع ما ينطوي عليه ذلك من اتباع الطرق المعروفة في رفع الدعاوى و ما ينجر عنها من أحكام و طرق طعن مختلفة ، فإن الجريمة التأديبية تكون أصلا من اختصاص السلطة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف محل المتابعة ، و إن كانت التشريعات تميز في بعض الأحيان بين عدة نظم للنظر فيجرائم التأديبية².

¹ فاللين ، مشار إليه في عصفور ، محمد ، "جريمة الموظف العام و آثارها في وضعه التأديبي" ، المرجع السابق ، ص 138 .

² راجع في ذلك الفصل الأول من الباب الثاني من هذا البحث ، ص 82 و ما بعدها

الباب الثاني

التأديب في التشريع الجزائري

بعد أن تناولنا بالتحليل مفهومي الموظف العام و الوظيفة العامة و الجريمة التأديبية في الباب الأول من هذا البحث نخصص الباب الثاني للمتابعة التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام عندما يرتكب مخالفة تأديبية . و ذلك من خلال التركيز على نظام التأديب في التشريع الجزائري ، ونقدم ذلك في فصلين:

الفصل الأول: في سلطة التأديب

الفصل الثاني: في المتابعة التأديبية

الفصل الأول

في سلطة التأديب

إن أهم اختلاف بين الجريمة العادية و الجريمة التأديبية هو السلطة المختصة بمتابعة مفترض الفعل المجرم ، و يعهد الأمر إلى السلطة القضائية في الأولى بينما تخُص سلطة التعيين بالثانية . وإذا كانت المسألة واضحة فيما يتعلق بالقضاء العادي ، على اعتبار أنه نظام واحد محدد المعالم و الإجراءات فإن النظام التأديبي ليس على هذا القدر من الوحدة بل إنه متعدد الأوجه ، و من هنا فإنه يتبع علينا أولاً بيان هذه الأوجه و تكييف النظام الجزائري على ضوئها (المبحث الأول) ثم تحديد سلطة التأديب في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

في النظم التأديبية

مثلاً تختلف فلسفة الدول في تحديد مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام فلا شك أنها تختلف كذلك في وضع الإطار القانوني الذي يحكم الموظف العام و تتم فيه متابعته عن الأفعال التي يأتيها ، و تكون مخالفة التزاماته الوظيفية، و يتعلق الأمر بإفراد نظام معين يقوم بأعمال المتابعة التأديبية ، و تميز في هذا الشأن بين النظم من حيث الأشخاص (المطلب الأول) و من حيث جهة المتابعة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

من حيث الأشخاص

لا شك أن التشريعات تختلف في وضع القواعد و التدابير التي تحكم أعمال الموظف العام « و ينظر إلى هذه القواعد التنظيمية فيما إذا كانت تسرى على كل الموظفين دون استثناء فنكون بذلك أمام نظام عام أو إذا كانت لا تنسق بصفة العموم بحيث تختلف من فئة إلى أخرى.

و تتبّنى بعض التشريعات نظام تأبيب عاماً واحداً يسري على جميع الموظفين دون تمييز « بحيث تصدر في شكل نص واحد مثلاً كان الأمر في الأنظمة المغلقة كالاتحاد السوفيتي سابقاً .

إلا أن الأمر ليس كذلك في غالب الأمر حيث تميز مختلف التشريعات بين عدة نظم تأديبية بحيث تخضع قطاعات الوظيفة العامة إلى قوانين خاصة. و مع ذلك فإنه أغلب النظم تجمع بين النوعين حيث يتم إصدار قانون يتضمن الأحكام العامة التي تسرى على عموم الموظفين ، في حين تترك بعض الفئات لقواعد خاصة ، مثلاً هي الحال في تشريع الوظيفة العامة في الجزائر التي صدرت بشأنها تشريعات عديدة بدءاً بقانون 133/66 وصلاً إلى المرسوم التنفيذي 54/93 « إلى جانب مختلف النصوص التي تحكم فئات بعضها كالقانون الأساسي للقضاء¹ ، و القانون الأساسي للجمارك² » و المرسوم التنفيذي المتعلق بواجبات و حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة³ ، و القانون الأساسي لموظفي إدارة السجون⁴ ، إلى جانب قانوني الولاية و البلدية ... الخ.

¹ القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12/12/1989 المعديل و المتم بالمرسوم التشريعي رقم 29/05 المؤرخ في 24/10/1992

² المرسوم التنفيذي رقم 89/293 المؤرخ في 17/12/1989.

³ المرسوم التشريعي رقم 226/90 المؤرخ في 25/07/1990 المعديل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 309/91 المؤرخ في 07/09/1991.

و نسوق مثلاً على ذلك مما ورد في التشريع المصري في القانون رقم 49 لسنة 1972 المتضمن إجراءات المساعلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس الجامعية¹ ، و الملاحظ على هذا القانون أنه لا يسري على جميع الجامعات و إنما على بعضها فقط² ، مما يبين أنه داخل القطاع الواحد يمكن أن يخضع موظفو لأنظمة مساعلة مختلفة.

و يعود إفراد نصوص خاصة لبعض الفئات من الموظفين إلى الطبيعة الخاصة لما يشغلونه من وظائف وما ترتبه من أعباء على شاغليها ، إلى جانب ما يستلزم ذلك من وضع ضمانات تختلف عما تقرره القوانين العامة³.

المطلب الثاني

من حيث جهة المتابعة

بامعان النظر في مختلف نظم المتابعة التأديبية نجد أنها لا تخرج عن ثلاثة : فابنما أن تعتمد الدولة النظام الإداري (الفرع الأول) أو النظام القضائي (الفرع الثاني) أو تأخذ بنظام يجمع بينهما هو النظام شبه القضائي (الفرع الثالث) و لا بد من التساور عما يأخذ به التشريع الجزائري في هذا الشأن (الفرع الرابع).

الفرع الأول

النظام الإداري

تكون المتابعة في النظام من اختصاص السلطة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف دون أن تتساوى في هذه الصلاحية لغير سلطة أخرى.

والواقع أن هذا النظام يقوم على أساس أن السلطة الرئاسية أكثر قدرة على تحديد ما يمكن أن يشكل جريمة تأديبية تتطلب المتابعة و من ثم فإن العهد بهذه السلطة للإدارة يعد أمراً في غاية الأهمية لأنه يسمح بممارسة سلطة الرقابة على أعمال الموظفين من أجل السير الحسن للمرافق العامة .

¹ راجع تفصيل ذلك عند أحمد ، عبد العال ثروت ، إجراءات المساعلة و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، مرجع سابق.

² استناداً إلى المادة الثانية من هذا القانون فإنه يسري على انتقى عشرة جامعات مصرية ، و تقضي المادة 64 منه بأن أعضاء هيئة التدريس في الجامعات لهم: الأساتذة و الأساتذة المساعدون و المدرسو.

³ أحمد ، عبد العال ثروت ، المرجع السابق ، ص 18 .

و بهذا فإنه يمكنها أن توقع أية عقوبة بغض النظر عن جسامتها¹ ، إلى جانب أنها تسمح بسرعة الفصل في القضايا التأديبية ، و في هذا الشأن تسمى مصلحة المرفق العام على مصلحة الموظف إعمالاً لمبدأ الفاعلية² .

إلا أن ما يؤخذ على هذا النظام أحتكار الإدارة لعملية المتابعة قد يؤدي إلى التعسف في استعمال هذه السلطة ، بل إن الأمر قد يكون عكس ذلك أيضاً إذ يمكن أن يتهاون المسؤولون في اتخاذ الإجراءات الازمة لردع الموظفين المخالفين للتزاماتهم ، مما يؤدي لا محالة إلى اضطراب سير المرافق التي يقع على عبء تسييرها

الفرع الثاني

النظام القضائي

نكون في هذا النظام أمام النظام القضائي العادي الذي يتولى مهمة متابعة الموظف الذي أخل بالتزاماته الوظيفية باعتبار ذلك من قبيل ارتكاب جريمة عادية مما يتطلب إعمال الإجراءات المقررة في القانون الجنائي.

والقول بخضوع الموظف العام إلى القضاء العادي معناه احترام كل ما يترتب عن مثل هذا التكيف من قواعد و مبادئ قانونية مقررة في هذا الشأن مثل مبدأ الشرعية الذي يقتضي حصر جميع الأفعال التي تشكل جرائم يأتيها الموظف العام والعقوبات المقررة لها ليكون الموظفون على بينة من أمرهم و يقتصر دور السلطة الرئاسية هنا في رفع الدعوى أمام القضاء .

و اللجوء إلى القضاء في الجرائم التي يرتكبها الموظفون فيه من الضمانات ما يكفي لحماية حقوق هؤلاء لأن القاضي بعيد عن المحيط الإداري الذي حدث فيه الواقع ، وبالتالي لا يتاثر بأي نوع من الضغوط أو الأهواء التي يمكن أن تكون لو ترك الأمر للإدارة كما هو الأمر في النظام السابق الذي يجعل من السلطة الرئيسية الجهة التي تحاكم الموظف و تنفذ الحكم مع ما قد يكتفى بذلك من تعسف .

و من مزايا اللجوء إلى القضاء أيضاً المعرفة القانونية التي تسمح بعدم خرق القانون إلى جانب تحقيق العدالة القائمة على مرآبة التصرفات الإدارية ، و الحيلولة دون التعسف في استعمال السلطة أما ما يؤخذ على هذا النظام فهو أن القضاء لا يتدخل تلقائياً للنظر في الأفعال التي يأتيها الموظفون إلا بإخطار من السلطة الرئاسية ، مما يعني أن لهذه الأخيرة القول الفصل في إحالة من تشاء من الموظفين على القضاء و إعفاء من تشاء ، و هو ما يوضح أنه لا يمكن ضمان حياد الإدارة حياداً تاماً و من جهة أخرى فإن القاضي لا يمكنه أن يعرف حقيقة ما يجري في العمل الإداري ، لا سيما أن هذا الأخير يتميز بتعقيد لا يسمح بتحديد المسؤوليات بدقة و تغير الأخطاء الإدارية و التعسف في استعمال السلطة ، و هي كلها مسائل هامة يجب الإلمام بها لمعرفة الحقيقة .

و يضاف إلى هذه العيوب أن إجراءات التقاضي طويلة مما يؤثر في عملية المتابعة أصلاً و الهدف من إيقاع العقوبة بالموظفي مرتكب الفعل المجرم³ .

¹ أحمد عبد العال ثروت ، إجراءات المساعدة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972 ، ص 16 .

² نفس المرجع

³ الملط ، جودت ، مرجع سابق ، ص 343 .

الفَرْعُ الثَّالِثُ

النظام شبه القضائي

إلى جانب النظامين السابقين ثمة من يعتمد نظاماً سطا بينهما ألا و هو النظام شبه القضائي ، و ركيزة هذا الأخير أنه يقوم على الجمع بين قيام السلطة الرئاسية بمتابعة الموظف المتهם بالإخلال بواجباته الوظيفية و خضوع هذه السلطة إلى ضرورة استشارة هيئة لتقرر بما تراه مناسباً في شأنه .

و يقوم هذا النظام على التوفيق بين مصلحة الموظف العام و مصلحة المرفق الذي يستغل به .

و الجدير بالإشارة أن سلطة هذه الهيئة يختلف من مشروع إلى آخر ، فقد يلزم هذا الأخير الإدارة باللجوء إليها و أخذ رأيها دون إلزامها بالأخذ به ، وهو الأمر الذي يجري عليه العمل في فرنسا مثلاً¹ ، و قد يكون الأمر غير ذلك في نظم أخرى إذ لا يعد ذلك سوى رأي استشاري غير ملزم ، بل يأتي على سبيل الاستئناس ، و يبقى للسلطة الرئاسية أمر اتخاذ القرار النهائي .

ولكن قد ينشئ المشرع هيئة تتبع بنوع من الاستقلالية و هي عبارة عن هيئة إدارية تسمى غالباً مجلس التأديب يقوم بالنظر في قضايا تأديب الموظفين . و رغم هذا التقسيم الذي يجعل من السلطة الموقعة للعقاب إما إدارية أو قضائية أو وسط بينهما إلا أن الصحيح هو ما ذهب إليه الأستاذ محمد الطماوي² من أن الأمر لا يعود أن يكون أحد اثنين ، فاما الخضوع إلى القضاء مع ما يعني ذلك من صدور حكم قضائي بالصورة المعهودة او أن يصدر قرار إداري من هيئة إدارية كيما كان الشكل الذي تتخذه فالعبرة بالقرار الصادر من أي جهة ، و من ثم فإنه لا وجود سوى لنظامين ، قضائي و إداري .

الفَرْعُ الرَّابِعُ

موقف التشريع الجزائري

بالنظر إلى مختلف التنظيمات التي تحكم الوظيفة العامة في الجزائر نجد أنها لا تفرد قانوناً خاصاً للتأديب بل إنه يجعل منه جزءاً من مختلف هذه النصوص التي جاءت لتنظم حقوق وواجبات الموظف العام و ما يمكن أن يترتب عنها من مسؤوليات .

¹ العيثوم ، منصور لبراهيم ، المسؤلية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ، مكتبتها ، 1984 ، ص 217

² الطماوي ، محمد ، قضاء للتأديب ، مرجع سابق ، ص 452

و ما يمكن ذكره في هذا الموضع¹ هو أن النظام الجزائري يجمع كغيره من الأنظمة بين النظمتين الإداري و شبه القضائي² ، و ذلك بتكليف كل من سلطة التعيين ، أو ما يحل محلها ، و مجلس التأديب بيقاع الجزاء ، و إن كنا لا نرى اختلافاً بينهما مثلاً سابقاً أن أوضحنا على أساس أنه نظام إداري موسع إلى هيئة لا تتمتع بصفة الهيئة القضائية.

المبحث الثاني

في سلطة التأديب

يعهد المشرع الجزائري بسلطة التأديب إلى جهتين عموماً ، و ذلك تبعاً لنوع الجزاءات التي يجب أن توقعها كل منها ، و الأصل في ذلك أن يعقد الاختصاص لسلطة التعيين (المطلب الأول) ، أو من ينوبها من سلطة رئيسية مباشرة (المطلب الثاني) ، أو اللجنة متساوية الأعضاء التي تتخذ شكل مجلس تأديب (المطلب الثالث).

المطلب الأول

سلطة التعيين

المقصود بسلطة التعيين هي كل جهة منحها المشرع ، سواء بموجب قانون أو إحالة إلى تنظيم ، حق التعيين في الوظائف المختلفة ، و من ثم فإن لها حق ليقاع الجزاءات على الموظف الذي يخل بالتزاماته.

و تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتضمن سلطة التعيين والتسخير الإداري بالنسبة لموظفي و أعوان الإدارة المركزية والولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . على أنه:

" تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسخيرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

- الوزير فيما يخص الإدارة المركزية
- الوالي فيما يخص الولاية
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

إذن فسلطة التعيين مخولة لكل من يشرف على إدارة أو مؤسسة عمومية بحسب مجال الاختصاص .

¹ و هو ما ستبين لنا جتماً عندما نتناول سلطة التأديب في المبحث الثاني من هذا الفصل ، ص ٦٣ و ما بعدها .

² بوضياف ، أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 107

إذن سلطة التعيين مخولة لكل من يشرف على إدارة أو مؤسسة عمومية بحسب مجال الاختصاص.

أما فيما يتعلق بصلاحيات هؤلاء الأشخاص المسؤولين عن إتزال العقاب بحكم القانون فإنها تطورت و اختلفت ضيقاً و اتساعاً منذ قانون الوظيفة العمومية الأول. يمكن إجمالها فيما ياتي.

1- في الأمر 133/66 :

يميز هذا الأمر في المادة 55 منه بين نوعين من العقوبات التي تخصل سلطة التعيين بإتزالها بالموظف¹ الذي يخل بمقتضيات وظيفته.

- إتزال عقوبات من الدرجة الأولى :

و تتمثل هذه العقوبات التي تقرد بها سلطة التعيين دون حاجة إلى استشارة اللجنة متقاربة الأعضاء في :

- الإنذار.
- التوبيخ.

و الملاحظ على هاتين العقوبتين أنهما ليستا صارمتين، مما لا يستلزم إشراك مجلس التأديب في اتخاذها. و هو الأمر الذي جعل المشروع لا يقرر حقاً للموظف المعنى للتظلم أمام لجنة الطعن، إلا أن قرار العقوبة يجب أن يكون مسبباً²، و معنى ذلك أن هذا القرار يكون دائماً مكتوباً.

وقد جاء المشرع الجزائري بخلاف القاعدة التي يعتمدها القضاء الفرنسي الذي لا يوجب تسبب القرار إلا إذا نص على الخلاف ذلك³.

- إتزال عقوبات من الدرجة الثانية :

و تتمثل هذه العقوبات التي يستلزم يوجب فيها المشرع قيام سلطة التعيين باستشارة اللجنة متقاربة الأعضاء⁴ في :

¹ أما الموظفون المترنون بحكم هذا الأمر ففيهم كانوا خاضعين للمرسوم التنفيذي رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المحددة للأحكام المطبقة على الموظفين المترنون حيث تنص المادة التاسعة منه على أن : " العقوبات التأديبية التي يمكن تطبيقها على الموظفين المترنون هي:

- الإنذار.
- التوبيخ.
- النقل التقائي.
- الاستبعاد المؤقت لمدة لا يمكن أن يتجاوز شهرين.
- التسرير.

يتربى على الاستبعاد المؤقت الحرمان من كل أجرة ما عدا المنح العائلية. و لا يتم التسرير إلا بعدأخذ رأي اللجنة متقاربة الأعضاء التي تتعهد كهيئة تأديبية".

² المادة 56 الأمر 133/66.

³ بوضياف، أحمد، الجريمة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 109.

⁴ المادة 56 من الأمر 133/66

- الشطب من قائمة الترقية.
- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاثة درجات.
- التنزيل التلقائي.
- التنزيل في الرتبة.
- الإحالة على القاعدة تلقائياً إذا توفرت الشروط الخاصة بالمعاشات.
- العزل دون إلغاء الحقوق من المعاش.
- الاستبعاد المؤقت لمدة لا تزيد عن ستة أشهر باعتباره عقوبة رئيسية أو تكميلية مع ما يترتب عن ذلك من حرمان الموظف من المكافآت على ألا يمس هذا الإجراء المنح العائلية.

والملاحظ في هذا الصنف من العقوبات هو أن سلطة التعيين لا تتردد بالنظر في المسائل المتعلقة بالأخلاق بالالتزامات الوظيفية، إلا أنه حتى في هذه الحلة تبقى لها سلطة اتخاذ القرار بالعقوبة التي تراها مناسبة، وبالتالي يكون الرأي الذي يدللي به مجلس التأديب.

مجرد رأي استشاري إلا في حالة العزل باعتباره عقوبة خطيرة تمس بمستقبل الموظف، فكان أن قرر المشرع الأخذ برأي المجلس.

1- في المرسوم 10/84 :

لم يأت هذا المرسوم بتنظيم جديد فحسب للعقوبات التي تمكّن تسليطها على الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية، بل إنه أعاد تحديد مهام سلطة التعيين، و ذلك بالتقليص منها، حيث جعل من مجلس التأديب شريكا هاما لها في العديد من العقوبات التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد استشارةه وإيداعه رأياً بالموافقة عليها.

إذن فالاستشارة واجبة إلا أن حكمها يتارجح بين الإلزام والاختيار باختلاف الترتيب الجديد للعقوبات.

وقد نصت المادة 10 من هذا المرسوم على أنه :

" تعد الآراء التي تدللي بها اللجنة متسلوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات الآتية التي تكتسي فيها طابعا إلزاميا:

- الانتداب التلقائي أو النقل الإجباري للذان يعترض عليهم العون المعنى.
- رفض قبول الاستقالة.
- التنزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على القاعدة تلقائياً و التسریع مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغائها".

ومن هذا النص نستنتج أن للشرع أراد حماية الموظف العام في حالة العقوبات الجسمية التي يمكن أن تسلطها عليه الإداراة من خلال سلطة التعيين، فالاستشارة لللجنة متسلوية الأعضاء هو أحد الضمانات الهامة المقررة في هذا النص، و وجوب الأخذ برأيها يعني تقييد سلطة التعيين من التسفس لترك الأمر لها وحدها.

2- في المرسوم 59/85 :

تنعد صلاحية سلطة التعيين في إزالة العقاب بموجب المادة 123 من هذا المرسوم . وقد جاء في هذا النص أن ممارسة هذه السلطة يكون باستئناف مجلس التأديب إن اقتضى الأمر ذلك .

و على خلاف النصوص السابقة فإن هذا المرسوم لا يميز بين صنفين من العقوبات فقط، بل إنه يورد ثلاثة أصناف حيث جعلها من ثلاثة درجات بحسب درجة خطورة الأخطاء¹ .

وقد قصرت المادة 125 النظر في المخالفات التي يترتب عليها إزالة عقوبات من الدرجة الأولى على سلطة التعيين، إذا جاء فيها أنه :

"تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب، دون استشارة لجنة الموظفين مقتضاها".

و معنى ذلك انه يحق لسلطة التعيين وحدتها أو ما يحل محلها في إطار تقويض الصالحيات أن توقع عقوبات الإنذار الشفوي أو الكتابي أو التوبيخ أو الإيقاف من يوم إلى ثلاثة أيام. غير أن السلطة ملزمة ببيان أسباب ما أصدرته من عقوبات في شكل مقرر . و لا يحق للموظف أن يطعن فيه أمام لجنة الطعن، و هو الحكم الذي يستفاد من قراءة النص المادة 126 أدناه بمفهوم المخالفة² ما دام الطعن مقررا للموظف في حالة العقوبات من الدرجة الثانية.

¹ حيث جاء في المادة 124 منه أنه : "تصنف العقوبات التي يمكن أن يعاقب بها الموظفون تبعا لخطورة الأخطاء المترتبة في ثلاثة درجات :

الدرجة الأولى :
- الإنذار الشفوي.
- الإنذار الكتابي
- التوبيخ
- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام .

الدرجة الثانية :
- الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
- الشطب من جدول الترقية.

الدرجة الثالثة :
- النقل الإجباري
- التنزيل
- التسريح مع الإشعار المسبق و من غير تعويضات يمكن أن تقرر القوانين الأساسية الخاصة بالمؤسسات و الإدارات العمومية، زيادة على العقوبات المنصوص عليها أعلاه، عقوبات أخرى من الدرجتين الأولى و الثانية تناسب و طبيعة العمل في هذه المؤسسات و الإدارات العمومية. تطبق عقوبات الدرجة الأولى على العمل خلال فترتهم التجريبية".

² ينص حكم هذه المادة على أنه : "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب و يمكن الموظف الذي يتعرض لهذه العقوبات أن يرفع قضيته خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر، إلى لجنة الموظفين لطعنها فيها في ذلك".

أما العقوبات من الدرجة الثانية فتتذبذبها سلطة التعيين أو من ينوبها، و تكون أيضاً في شكل مقرر مسبق. و يتعلق الأمر هنا بالنقل الإجباري و التنزيل و التسريح.

و يستشف من مضمون النص أنه لا يلزم في هذا النوع من العقوبات كذلك استشارة لجنة الموظفين. إلا أنه منح الموظف الحق في التظلم أمام هذه اللجنة خلال شهر من صدور المقرر. ومن ثم فإن المرسوم أعطى اللجنة صلاحية الرقابة اللاحقة فقط.

و على خلاف هذين النوعين من العقوبات فإنه لا يمكن أن تقرر سلطة التعيين إيقاع عقوبة من الدرجة الثالثة ما لم تستطع رأي لجنة الموظفين. و يكون رأي هذه الأخيرة ملزماً للأولى وفق المادة 127 التي تقضي بأنه:

"تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة بعد موافقة لجنة الموظفين".

و الواضح أن هذا المرسوم قد توسيع في صلاحيات لجنة الموظفين أكثر مما كان عليه الأمر في المرسوم 10/84 سابق الذكر.

1- في المرسوم التنفيذي رقم 54/93 :

لقد سبق أن تناولنا هذا المرسوم التنفيذي الذي جاء في ظل ظروف خاصة استدعت التشديد من الإجراءات لحماية المؤسسات، و ذلك بتوسيع صلاحيات الادارة¹، و قد جعل سلطة التعيين أو من ينوبها²، مسؤولة دون غيرها على السهر على تنفيذ العقوبات جراء الإخلال بالواجبات الواردة فيه.

و الملاحظ أن هذا المرسوم التنفيذي جاء ليقرر عقوبات صارمة دون أن يحدد درجتها. و إذا ما قسناها على ما نص عليه المرسوم 59/85 نجد أنها جميعاً من الدرجة الثالثة، و مع ذلك فإنه لا يستلزم استشارة لجنة الموظفين.

و قد تضمنت المادة الحادية عشر منه أربع عقوبات هي :

- التوقيع لمدة تتراوح بين خمسة عشر يوماً و ستة أشهر.
- القتل الفوري.
- التنزيل في الرتبة.
- العزل.

و لا يكتفي هذا النص بواحدة من العقوبات فقط، بل إنه ينص على إمكان الجمع بين الثلاث الأولى. وقد جعل نفاذ العقوبة فورياً، حتى و إن كان يقرر الطعن في القرار الذي يجب أن يكون معللاً وفق المادة الثانية عشر منه.

¹ لقد تم انتقاد هذا المرسوم باعتباره يوسع صلاحيات الادارة، و بالتالي يزيد من احتمالات التغافل، و هو ما تبين خلال الانتخابات المحلية و التشريعية الأخيرة التي جرى التحقيق فيها من قبل لجنة برلمانية انتهت إلى وقوع عمليات تزوير على نطاق واسع. وقد اعترفت الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بمقصورة هذا النص و بعزمها على تغييره.
² المادة 12 منه.

المطلب الثاني

السلطة الرئاسية

رأينا في المطلب السابق أن سلطة التعيين هي الجهة المختصة بالعقاب. و هذه الصلاحية معقودة لها قانونا باعتبارها الأصل في الشأن . إلا أن المشرع أريف عليها صفة ثانوية سلطة أخرى هي كل جهة مخولة قانونا للحلول محل سلطة التعيين.

و لا شك أن السلطة الرئاسية التي تعلو الموظف مرتب الخطأ هي الأكثر قدرة على تحديد الأخطاء و تقويمها لأنها تشرف مباشرة عليه. و من ثم خصها المشرع بصلاحية إزالة العقوبات، و لا سيما تلك التي تعد من الدرجة الأولى، مثلا ورد في المادة 125 المذكورة آنفا.

و تفرض بعض النصوص التنظيمية للسلطة الرئاسية حق الحلول مكان سلطة التعيين في معاقبة الموظفين من المخلين بالتزاماتهم الوظيفية. و على سبيل المثال ما ورد بشأن الموظفين المدنيين في القطاع العسكري، الذين يعودون شبه عسكريين، من أنه يمكن أن يقوم المسؤول المباشر بمعاقبتهم على الأخطاء الصغيرة^١ التي لا ترقى إلى مستوى الخطأ الذي يستوجب الإنذار و التوبیخ، إلا إذا لم يستجب للتبيه الذي وجه إليه^١.

و هو نفس ما ورد في المادة 42 من المرسوم رقم 471/91 المؤرخ في 12/07/1991 المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالأطباء المختصين الاستفائيين الجامعيين ، إذا تعود صلاحية العقاب لمدير المستشفى الجامعي الذي عين لدنه الموظف أو إلى مدير معهد العلوم الطبية .

أما العقوبات من الدرجتين الثانية و الثالثة قصر على سلطة التعيين مع ما يتربّط على ذلك من أعمال حق الطعن أمام لجنة الموظفين في الأولى و إلزامية الأخذ برأيها في الثانية.

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 سابق الذكر جعل السلطة المفروضة على قدم المساواة مع سلطة التعيين بشأن إزالة العقوبات، رغم أنها جميعا من الدرجة الثالثة بمفهوم المرسوم 59/85.

^١ المادة 120 من المرسوم رقم 61/74 المؤرخ في 20/02/1974 المحدد للقواعد المطبقة على الموظفين شبه العسكريين و المتعاقدين بوزارة الدفاع الوطني.

المطلب الثالث

مجلس التأديب

لقد رأينا فيما سبق أنه تم استئناف اللجنة متساوية الأعضاء في ظل الأمر 133/66، و ذلك في العقوبات من الدرجة الثانية، ثم أصبحت هذه اللجنة تسمى لجنة الموظفين في ظل المرسوم 59/85 و تستشار وجوباً في العقوبات من الدرجة الثالثة مع إلزامية الأخذ برأيها . و ننطرق إليه فيما يأتي من خلال تشكيله (الفرع الأول) و صلاحياته و طبيعته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيل المجلس التأديبي

سواء تعلق الأمر باللجان متساوية الأعضاء بمفهوم الأمر 133/66 أو لجنة الموظفين بمفهوم المرسوم 59/85 فإننا أمام نفس الهيئة التي يمكن أن تتشكل على هيئة مجلس التأديب¹ للنظر في القضايا التأديبية التي رأى المشرع وجوب إشراكه فيها لا سيما في الأخطاء الجسمية التي تتطلب إزالة عقوبات صارمة على الموظف الذي يكون قد أخل بالتزامات جوهرية . وهذا إلى جانب الصلاحيات الأخرى المخولة للجان قاتلتنا².

و إذا كان المرسوم 10/84 قد ألغى المرسوم 143/66، فإن المرسوم 59/85 لم يلغه رغم أنه لاحق عليه، إذا لا يزال هو الذي يحكم هذا موضوع اللجان متساوية الأعضاء . و رغم اختلاف الصيغتين بين المرسومين إلا أن المفهوم واحد . و الجدير باللحظة أن المرسوم الأخير يستند في حياثاته إلى المرسوم 10/84، و جاءت المادتان 11 و 12 في نفس الصيغة تقريباً التي حملها المرسوم الأخير فيما يتعلق بإنشاء هذه اللجان.

إلا أننا نجد مفهوم مجلس التأديب في المرسوم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 الذي يتعلق بالإجراء التأديبي . و قد حدد طرق الإحالة إلى مجلس التأديب.

¹ راجع نص المادتين 123 و 129 من المرسوم 59/85.

² راجع نص المادتين التاسعة و العاشرة من المرسوم 10/84.

و استنادا إلى المادة الأولى من المرسوم 10/84 فإنه يتم إنشاء لجان متساوية الأعضاء على مستوى الإدارة المركزية، و على المستوى الولائي، و المحلي و المؤسسات العمومية و ذلك وفق ضوابط محددة في المادة الثانية¹.

و تشكل هذه اللجان وفق المادة الثالثة من نفس المرسوم من عدد متساو من ممثلي الإدارة المعينين و ممثلي الموظفين المنتخبين². و يكون لكل جانب أعضاء دائمون و نفس العدد من الأعضاء الإضافيين بحكم المادة الرابعة . و يحدد القرار الصادر من الوزير الأول بتاريخ 9 أفريل 1984 عدد الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء وفق جدول تضمنه المادة الأولى و الوحيدة منه³.

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس التأديب و طبيعته

من بين المهام المنوطة باللجنة متساوية الأعضاء أنها تجتمع باعتبارها مجلس تأديب للنظر في القضايا التأديبية. و قد رأينا عندما تناولنا سلطة التعيين باعتبارها الجهة المكلفة بالعقاب أنه لا يمكنها التصرف بصورة منفردة في العقوبات من الدرجة الثالثة، حيث لا يمكن إنزال آية عقوبة منها إلا بعد موافقة اللجنة استنادا إلى المادة 127 من المرسوم 59/85.

و تتخذ هذه اللجنة شكل لجنة الطعن في حالة العقوبات من الدرجة الثانية وفق المادة 126 . و استنادا إلى هذا فإنه يمكن أن نتساءل عن طبيعة مجلس التأديب. فهل هو جهة طعن أم انه جهة استشارية؟.

للإجابة عن هذا التساؤل فإنه يجدر بنا إلى أن ننظر إلى صلاحيات اللجنة متساوية في مجال التأديب من جانبي:

¹ تنص هذه المادة على أن تشكيل اللجان متساوية الأعضاء يمكن أن تكون : "حسب كل سلك أو مجموعة أسلك"

و تزخرذ بعين الاعتبار في جميع الأسلاك ، الضوابط التالية:

- قطاع النشاط.
- طبيعة الوظائف.
- عدد الموظفين.
- المستوى السلمي للسلك.
- ضغوط المصلحة و تنظيمها الخاص".

² فيما يتعلق بتعيين ممثلي الإدارات، راجع المادة 7 من المرسوم 84/10 أما انتخاب ممثلي الموظفين، فراجع المادة 8 من نفس المرسوم إلى جانب المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 الذي يحدد كيفيات تعيين ممثلي عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء.

³ حيث تنص المادة الأولى الوحيدة على أنه إذا كان عدد الموظفين أقل من 20 فإن عدد الأعضاء يكون أربعة، اثنان لكل من الإدارات و ممثلهما للموظفين على أن يكون لهما نفس القرد من الأعضاء الإضافيين. أما إذا كان العدد من 20 إلى 150 فلكل منها 3 و يكون نصيب كل منها 4 إذا كان العدد من 151 إلى 500، ثم 5 إذا كان أكثر من ذلك .

فهي أولاً جهة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية، حيث أقر المشرع للموظف أن يتظلم مما لحقه من عقوبة، لكن الرأي الذي تقضي به لا يلزم الإدارة التي أصدرت مقرر العقوبة في شيء، و من ثم فإنها ليست جهة طعن بلمعنى المتعارف عليه من أن هذه الصفة تمنح الجهة التي تحملها سلطة إلغاء العقوبات أو تعديلها، وهو ما لا يتوفر للجنة الطعن.

و من جهة ثانية هي جهة استشارية في العقوبات من الدرجة الثالثة، إذ ألزم المشرع الإدارة باستشارة اللجنة متساوية الأعضاء والأخذ برأيها في هذا الصدد. و هنا أيضاً تكون أمام حالة غير عادلة لأن اللجنة تحول إلى جهة تأديب ما دام رأيها ملزماً للإدارة.

و أمام هذا الغموض في النصوص فإنه لا يسعنا هنا إلا أن نكيف طبيعة هذه اللجنة على أنها هيئة استشارية عندما تكون جهة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية لأن رأيها غير ملزم بل هو على سبيل الاستئناس، للإدارة أن تأخذ به أو تتركه، فان هي فعلت ذلك تكون قد نزلت عند رأي اللجنة، و إن لم تفعل فلا جناح عليها.

أما عندما تكون جهة استشارية في العقوبات من الدرجة الثالثة، فإننا تكون لا محل أمام جهة تأديب، لأن الرأي المطلوب يحمل الطابع الإلزامي.

و ما يؤكد هذا المذهب ما ورد في المرسوم 152/66 سابق الذكر الذي ينظم الإحالة إلى مجلس التأديب، و لكنه لا يحدد المسائل التي يختص بها، مما يعني أن الأمر يتعلق بالعقوبات الصارمة التي تتطلب استطلاع جهة أخرى للحيلولة دون التعسف في حق الموظف. و ينسحب هذا القول في هذه الحالة على العقوبات من الدرجة الثالثة.

و لا غضاضة في القول إن اللجنة متساوية الأعضاء سواء في طبيعتها الاستشارية أو التأديبية بشكل ضمانة للموظف من تعسف الإدارة لو أنيطت بها وحدتها سلطة العقاب.

الفصل الثاني

في المتابعة التأديبية

إلى حد الآن بينما مختلف المسائل المتعلقة بمسؤولية الموظف العام ونظم التأديب المختلفة، و الجهات التي عهد إليها القانون بسلطة العقاب، فإنه لابد من تناول الإجراءات المعتمدة لمتابعة الموظف المخل بالالتزاماته الوظيفية.

و تتضمن هذه المتابعة على عدة عناصر أهمها أن القانون يقرر اتخاذ تدابير مختلفة لذلك (المبحث الأول) مما يتزامن عليه إيقاع جزاء للموظف (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إجراءات المتابعة التأديبية

تقتضي ضرورة المحافظة على السير الحسن للرافق العامة اتخاذ تدابير عاجلة عندما تتعرض لما يعرقل نشاطها الطبيعي. فإذا ما تم إسناد فعل للموظف يتنافي و مهمته، و كان سببا للإخلال بالالتزامات فإنه يرتب مسؤوليته التأديبية.

ووفق جسامه الخطأ المرتكب تقرر السلطة التي خولها القانون سلطة العقاب اتخاذ الإجراءات القانونية الملامحة والكافحة بالمحافظة على المصلحة العامة (المطلب الأول). و لكن القانون لا يترك سلطة العقاب على عواهنه، بل انه يحافظ على حقوق الموظف محافظته على مصلحة المرتفقين فقرر له ضمانات تحميء من تعسف الإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعمال التدابير التأديبية

عندما يقترف الموظف العام ما تراه سلطة العقاب خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة، فإن لها أن تعمل مختلف التدابير التي تنص عليها النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية.

و يمكننا أن نميز في هذا الصدد بين نوعين من التدابير، و ذلك بحسب جسامنة الفعل المرتكب، أما الأول فإنه يتعلق بإجراءات فورية تحفظية (الفرع الأول)، و الثاني يتطلب إجراء تحقيق للتأكد من الواقع المنسوبة للموظف (الفرع الثاني). و لكن إذا كانت هذه الإجراءات تسرى على العواد الأعظم من الموظفين فإن القانون أفرد لبعض الفئات قواعد خاصة بها،

و إن كانت لا تمس الأصل في المساعدة، بل كل ما تتضى به يتعلق أساساً بطريقة إعمال إجراءات المتابعة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تدابير فورية

لقد خول القانون لسلطة التأديب أن تتخذ إجراءات تحفظية سريعة و صارمة عندما يتطلب الأمر ذلك، و لا سيما فيما يتعلق بالأخطاء الجسيمة التي تستلزم إزالة عقوبة من الدرجة الثالثة، و قد نصت في هذا الشأن الفقرة الأولى المادة 130 من المرسوم 59/85 على أنه :

"توقف السلطة التي صلاحية التعين فوراً الموظف الذي ارتكب خطأ مهنياً جسرياً يمكن أن ينجر عنه تسریحه".

و إجراء التوقف لا يعد عقوبة في حد ذاته، بل هو مجرد إجراء تحفظي خوله القانون لسلطة العقاب تتخذه في حق الموظف، لأن العقوبة التي يمكن أن تسلط عليه ليست من صلاحية سلطة التعين مباشرة، و إنما يجب أن تكون في إطار مجلس تأديبي وفق الصلاحيات التي نظرنا إليها. و هو مجرد رفع يد الموظف مؤقتاً عن المهام المنوطة به إلى غاية تبديد الشكوك التي تحوم حوله و بيان ما إذا كان ما نسب إليه ما يبرره أم لا، فإذا كان الأمر كذلك أعملت الإجراءات التي تتطلبها الحالة، فإن لم يكن تم صرف النظر عن متابعته تأديبية مع ما يقتضيه الأمر من رفع الإجراء و إعادة الحل إلى ما كانت عليه. و من ثم يجب ألا يلتبس مع الوقف باعتباره عقوبة تأديبية تستخدمها السلطة المختصة بقرار إداري، ولا يجوز أن يتجاوز مدة محددة قانوناً.

و يترتب على التوقف في هذه الحالة توقف الراتب ما عدا الإبقاء على المنح العائلية. و لا بد من تسوية وضعية الموظف في غضون شهرين من صدور مقرر التوقف، و يجب أن

يعرض الأمر على لجنة الموظفين التي تجتمع في شكل مجلس تأديب للبت في أمر التسريح، فإن رفضه أعيد الاعتبار للموظف¹.

و لا يقتصر إجراء التوفيق على ارتكاب الأخطاء الجسمية فحسب، فهو مرتبط أيضاً بالمتابعتات الجزائية التي يتعرض لها الموظف و تؤثر في وضعه الوظيفي، بحيث لا يمكنه أداء مهامه المنوطة به على الوجه اللازم، ولما يمكن أن يمس بسمعة الهيئة أو المؤسسة العمومية التي يعمل لديها.

و إذا كانت هذه المتابعة الجزائية تتجزأ أساساً عن الجرائم المشينة، فإنه لا مراء في صعوبة حصر مثل هذه الجرائم، و إن كان المعيار هو درجة تأثير الأحكام الجزائية في الوضع الوظيفي للموظف. و تأتي على رأس هذه الجرائم تلك المخلة بالشرف، و إن كانت هذه الأخيرة تستعصي على التحديد².

و يبقى الموظف موقوفاً إلى غاية صدور حكم القضاء الجزائري، في حين أنه يبقى مستفيداً من جزء من الراتب طيلة ستة أشهر³.

و جاء هذا الموقف مماثلاً تقريباً لما ذهب إليه المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين الذي يوجب الوقف الاحتياطي "الصلاح للتحقيق" و ذلك في مادته الثالثة و الثمانين التي تجعل من الوقف إجراء جوازياً عكس القانون الجزائري في الأوضاع المشار إليها آنفاً، و يقضي المشرع في هذا النص بأنه :

"لكل من السلطة المختصة، و مدير النيابة الإدارية حسب الأحوال، أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر و لا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة لمدة التي تحددها. و يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ التوفيق..."⁴.

و على خلاف المرسوم 59/85 جاء المرسوم التنفيذي 54/93 ليجعل من التوفيق الفوري إجراء عادياً دون أن يربطه بالتسريح، بل إنه يذهب إلى أبعد من ذلك في تقرير عقوبة العزل إلى جانبها، فالتوقيف في مفهوم هذا المرسوم التنفيذي عقوبة مسلطة عن العزل، و لا يستلزم أن يكون الفعل المرتكب من قبل الأفعال التي ينجر عنها العزل، و لكنها عقوبة محدودة المدة، من خمسة عشر يوماً إلى ستة أشهر. و يمكن أن يتعرض الموظف إلى عقوبتين فوراً و معاً هما النقل الفوري و التزيل. و يمكن الجمع بين هاتين الأخيرتين و التوفيق الفوري.

¹ المادة 130 من المرسوم 59/85.

² لم يرد تعريف لهذه الجرائم في التشريع، وقد حاول القضاة المصري تعدادها في كثير من الأحكام، بحيث ادرج فيها كلًا من جريمة الزنا، و السرقة، و الشروع في السرقة، إخفاء الأشياء المسروقة، و التروير في بطاقات الانتخابات، و النصب...، في حين أخرج الجرائم السياسية، و جرائم الرأي، و الضرب و التهديد و التزيل من خانة الجرائم المخلة بالشرف،...، راجع ذلك عند عبد الرزق هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية و علاقتها بالجريمة و علاقتها بالجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص 123-127.

³ وقد نصت المادة 131 من المرسوم 59/85 على أنه : "يوقف الموظف فوراً إذا تعرض لمتابعتات جزائية لا تسمح بإيقافه في العمل نظراً للطبيعة الخاصة التي تتكتسبها المهام المسندة إلى المؤسسات العمومية و الإدارات العمومية و للعواقب التي تترتب عليها فيما يتعلق بواجبات العمل المعينين المهنية".

و لا تسوى وضعيته نهائياً إلا بعد أن يصبح القرار القضائي الذي يترتب على المتابعتات الجزائية نهائياً ...".

⁴ العبدلي، محسن، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية و الضمان، مرجع سابق، ص 34 و 35.

و مدار الخلاف بين تنظيم الإجراءات الفورية بين المرسومين هو أن المرسوم 59/85 يقتصر على التوفيق الفوري الذي جعل منه تبيراً تحفظياً إلى غاية بتأثر مجلس التأديب في إجراء العزل. بينما كان المرسوم التنفيذي أكثر صرامة بأن جعل منها عقوبات فورية أساسية، وليس من قبل التحفظ، وإن كان يحفظ الحق في الطعن وفق الإجراءات المقررة قاتلنا. وتشير التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 إلى أن المرسوم التنفيذي جاء مخالفاً للقواعد العامة في التنظيم المعمول به "لأسباب تتصل خاصة بالسرعة في التنفيذ".¹

الفرع الثاني

تدابير خاصة

لا تتعلق التدابير السابقة بجميع الموظفين، بل إن القانون يفرد نظاماً خاصاً للموظفين الذين يشغلون وظائف علياً في الدولة الذين لا يمكن مساعدتهم إلا وفق إجراءات معينة تأخذ بعين الاعتبار وضعهم الوظيفي، و ذلك بسبب ما يمكن أن ينجر عنه إخضاعهم لنفس القواعد التي تحكم الموظفين العاديين. فالمهام المنوط بها لءاً يجعلهم يتتحملون واجبات ضخمة، و هو ما يتطلب حماية وضمانات خاصة تجعلهم بمنأى عن الدعاوى الكيدية على وجه الخصوص، و تسمح لهم بضمان أداء وظائفهم على الوجه الأكمل.

و من بين القواعد المكرسة لفئة الموظفين السامين ما ورد في المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 الموزع في 25/07/1990 المتضمن حقوق وواجبات العمل الذين يمارسون وظائف علياً في الدولة¹، إخطار سلطتهم الإدارية إذا ما كانت الجهات القضائية تتوى فتح تحقيق في ما نسب إليهم من تهم خارج وظائفهم . أما إذا كانت التهم الموجهة إليهم مرتبطة بها فإن الإدارة تقوم بتحقيق في الأمر و تقوم تقريراً للجهة القضائية. و في حالة ارتكاب جنائية أو جنحة فإنه يجب اخذ إذن السلطة الإدارية قبل التحقيق معهم.

و ثمة فئة ثانية لا تخضع للقواعد العادية في المساعدة التأديبية، و إن كانت هي أيضاً لا تستثنى منها، و إنما قرر لها المشرع نصوصاً خاصة تحكمها إلى جانب النصوص العامة. و يتعلق الأمر بالموظفين الذين يمارسون نشاطات نقابية، و ذلك نظراً لطبيعة المهام الموكلة إليهم في إطار نشاطهم النقابي. و تخضع هذه النشاطات لتنظيم خالص ورد في القانون رقم 14/60 الموزع في 2 جوان 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي. و قد أفرد هذا القانون الفصل الثالث من الباب الرابع لتقرير حماية خاصة لهؤلاء الموظفين.

و استناداً إلى المادة 52 من هذا القانون فإن القاعدة العامة هي خضوع المندوبين النقابيين لأحكام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعمل، إلا أنه يجب التمييز في هذه الحالة بين أمرين :

¹ تم تعديل هذا المرسوم بالمرسوم 04/94 الموزع في 02/01/1994.

أولهما عندما يرتكب الموظف النقابي مخالفة في إطار ممارسة نشاطه النقابي، فإنه لا يمكن متابعته عن ذلك من قبل إدارة الهيئة المستخدمة. وتنص المادة 53 على أنه :

"لا يجوز للمستخدم أن يسلط على أي مندوب نقابي بسبب نشاطاته النقابية عقوبة العزل أو التحويل أو عقوبة تأديبية كيما كان نوعها .
تختص التنظيمات النقابية وحدها بمعالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي."

إذن فالموظف النقابي لا يسأل عن الأفعال التي يأتيها أثناء ممارسة مهامه النقابية وتشكل أخطاء لو ارتكبها موظف عاد. فصفة النقابي ترفع عن بعض الأفعال صفة الخطأ التأديبي. فالقانون يحمي النقابي من تعسف الإدارة التي تعتبر خصماً للنقابي، ويؤكد على عقوبة العزل التي لا يمكن بأي حال من الأحوال تسلیطها عليه و يعد باطلًا كل إجراء يخالف هذا الحكم¹. وينعد الاختصاص للتنظيم النقابي الذي ينتمي إليه الموظف النقابي مرتكب الفعل.

و ثانى الأفعال التي يمكن أن يقترفها الموظف النقابي هي تلك التي يمكن أن يقترفها أي موظف، فهي لا ترتبط بأية علاقة بالنشاطات النقابية، وتعد بالتالي أخطاء تأديبية ترتب مسؤوليته التأديبية. ورغم ذلك فإن القانون يقرر إجراءات خاصة لهذه الفئة حتى تتم متابعتها .
وتنص المادة 54 على أنه :

"إذا أخل مندوب نقابي بأحكام المادة 52 يمكن مستخدمه أن
يبادر إجراء تأديبياً ضده، بعد إعلام التنظيم النقابي المعنى".

وتتضمن هذه الإجراءات الخاصة على وجه الخصوص إعلام التنظيم النقابي عند مباشرة أي إجراء في حق النقابي، و يعد كل إجراء مخالف لهذا الشرط باطلًا و مشوباً بعيوب تجاوز السلطة².

الفرع الثالث

التحقيق

بعد التوقيف الفوري للموظف فإنه لا بد من عرض الأمر على لجنة الموظفين التي تجتمع في شكل مجلس تأديب لتنظر في أمر تسريحه من عدمه. إلا أن القانون قرر للمجلس أن يجري تحقيقاً في الأمر حتى يتبين له ما إذا كان الموقف الذي اتخذه سلطة العقاب سليماً أم لا.

و ما دام الأمر لا يمكن أن يتعلق إلا بالعقوبات من الدرجة الثالثة التي تقتضي صدور قرار من مجلس التأديب، ولا سيما عندما يكون الجزء عن الفعل المرتكب هو العزل من المنصب.

و ينظم المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي مسألة اللجوء إلى التحقيق، حيث يقضي في مادته الأولى بأنه يجوز للسلطة التي لها حق التعين إحلاله على مجلس

¹ المادة 56 من القانون 14/90.

² المادة 55 من القانون 14/90.

التأديب، وإن كانت النصوص اللاحقة على هذا المرسوم تستلزم ذلك في العقوبات من الدرجة الثالثة وفق المرسوم 59/85. وتنص المادة الثالثة منه على أنه :

"يسوغ لمجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلم يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب. ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات، إذا لزم الأمر الظروف التي ارتكبت فيها".

إذن فإن إجراء التحقيق منوط بمجلس التأديب الذي يقرر على أساس الملف الذي تجبله إليه سلطة التأديب التي تعد ملزمة قانوناً بتقديم معلومات وافية عما اقترفه الموظف حتى يكون القرار الذي يتخذه مبنياً على معطيات كافية و موضوعياً.

وإذا كانت الآراء التي يبديها مجلس التأديب تتطلب مهلة شهر من يوم تبليغه فإنه يمكنه مد هذه المهلة إلى ثلاثة أشهر في حالة إجراء التحقيق، ويكون هذا التمديد بطلب من سلطة التأديب، وهذا وفق ما جاء في المادة الخامسة من نفس المرسوم، مما يعني أن الجهة التي تجري التحقيق هي سلطة التأديب نفسها، وذلك لأن تعهد الأمر إلى أحد الموظفين أو أن تشكل لجنة تحقيق في الأمر.

وقد جعل المشرع المصري من التحقيق شرطاً أساسياً وضماناً لمتابعة الموظف، فقد أوردت المادة 78 من قانون العاملين المدنيين رقم 115 للعام 1983 أنه :

"لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة...".¹

المطلب الثاني

الضمادات المقررة للموظف

إذا كانت تدابير التأديب التي يمكن توقيعها السلطة التأديبية على الموظف تستند في أساسها إلى مبدأ الفاعلية، لا سيما في الجانب المتعلق ببعض العقوبات الفورية كالتوقيف أو حتى العزل كما ورد في الرسوم التنفيذية رقم 54/93، فإنه للتحفيظ مما قد يتربّع عن هذا المبدأ لا بد من ضمادات. و من ثم فإن الإجراءات التأديبية تتراوح بين كفتي الفاعلية والضمان.².

و مما لا شك أننا عندما تطرقنا إلى الإجراءات التأديبية في المطلب السابق أشرنا، ولو لاما، إلى بعض الضمادات التي ترافق تلك الإجراءات. و يمكننا أن نميز بين نوعين من الضمادات بحسب ما إذا كانت سابقة على إيقاع الجزاء (الفرع الأول) أو كانت لاحقة عليه (الفرع). و مع ذلك فإنه يمكن لا يستفيد الموظف من أية ضمادات في بعض الحالات (الفرع الثالث).

¹ العودي - محسن، مرجع سابق، ص 32.

² راجع تفصيل ذلك في نفس المرجع، الفصل الثاني، ص 67 وما بعدها.

الفرع الأول

الضمانات القبلية

لقد أقر المشرع للموظف محل المتابعة التأديبية عدة ضمانات حماية لحقه في الدفاع عن نفسه و يمكن إجمال هذه الضمانات فيما يأتي.

1- إعلام الموظف :

يعد حق الموظف في الإعلام من أهم الحقوق المقررة له لأنه يسمح له ببيان موقفه مما نسب إليه و يتضمن هذا الحق قيام السلطة التأديب بإشعار « متابعة تأديبية ضدك ».

و إذا كان المرسوم 59/85 لا ينص صراحة على الحق في الإعلام، فإنه يتضمنه في ما ورد في مفهوم الفقرة الأولى من المادة 162 عن حق الإطلاع على الملف. و يترتب على ذلك حق الإعلام، و من ثم فهو حق ملازم لحق الإطلاع.

"يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية".

و ما يلاحظ عليه أنه يقصر حق الإطلاع على الملف على القضايا التأديبية التي تعرض على مجلس التأديب. فهل يعني هذا أن هذه الضمانة غير متوفرة في الحالات الأخرى الواردة على وجه الخصوص في المادة 125 من نفس المرسوم؟.

الواقع أن إعلام الموظف بما ستتخذه الإدارة في حقه أمر لا يمكن أن يحدث، لأنه لا يمكن اتخاذ إجراء من الإجراءات ولو كانت مخففة دون الاستماع إلى الموظف، و إلا عدت الإداراً متعسفه و شاب قرار العقوبة عيب موجب للبطلان.

و قد تدارك المرسوم التنفيذي رقم 54/93 هذا الفراغ و قرر ضرورة إشعار الموظف كتابياً، و يمنح مهلة خمسة عشر يوماً لتقديم شروح كتابية¹. و تفسيراً لذلك جاء في التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 أنه:

"يلغى العون المعنى بالتهم الموجهة و العقوبات التي يتعرض لها...
و يمنح خمسة عشر يوماً لتقديم تبريراته الكتابية إلى السلطة المختصة.

... و بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوماً المنكورة، و دراسة الأوجه المقدمة، يجري إذا لزم الأمر التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي و ذلك نظير التوقيع و الإشارة إلى الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص..."

¹ المادة 12 منه.

و يبدو أن هذا المرسوم يقرر، من الناحية الشكلية، ضمانت في هذا الموضوع أكثر من تلك الواردة في المرسوم 59/85 رغم طباعه الخاص والاستثنائي.

و تطبيقا لما ورد في هذا المرسوم التنفيذي ذهبت التعليمية رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية في فقرتها السابعة إلى إقرار هذا الحق أيضا، حيث تقوم السلطة الإدارية المباشرة بإبلاغ مديرية الموظفين بما تسبه إلى الموظف المتابع تأديبيا و تقرح العقوبة التي تراها مناسبة، و تتولى مديرية الموظفين مهمة إبلاغ الموظف باتباع نفس الإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي.

2- الدفاع و الشهود :

ما دام الأمر يتعلق بمحاكمة تأديبية فإنه من المقرر قانونا أيضا للموظف محل المتابعة أن يلجأ إلى الدفاع عن نفسه. و للقيام بذلك بإمكانه أن يقدم لـه توضيحات كتابية أو شفوية. كما له أن يستعين بمدافع بالمفهوم الواسع سواء كان شخصا عاديا أو محام للدفاع عنه بصوره تسمح له بالمحافظة على حقوقه، لا سيما أن الأمر يتعلق بإجراءات قانونية لا يتضمن للجميع فهم كيفية ممارستها مما قد يضيّع عليهم حقوقهم و يجعلهم عرضة لتعسف الإدارية. كما أن الموظف أن يقدم شهودا لنفي ما تدعوه الإدارية عليه.

و قد ورد هذا الحق في المادة 129 سلفة الذكر. في حين أن المرسوم 54/93 لا يشير إليه ما دامت العقوبات تصدر فورية.

3- تقييد سلطة التأديب :

من الضمانات الهامة أيضا أن المشرع سعى إلى تقييد يد الإدارية انتقاما لتعسفها في حق الموظف، فجعل إيقاع العقوبات من الدرجة الثالثة موقوفا على رأي بالموافقة من لجنة الموظفين¹ التي يتكون نصف أعضائها من الموظفين أنفسهم مما يجعل الموظف في وضع أفضل مما لو كانت المسألة قصرا على سلطة التأديب وحدها مثلا هو الأمر في العقوبات من الدرجة الأولى.

الفرع الثاني

الضمانت بعدية

بعد أن يكون الموظف قد أعمل ما أتيح له من ضمانت قبل إيقاع الجزاء به قد لا يرضى بما أنزلته به السلطة التأديبية، فيكون له الحق في إعمال نوع آخر من الضمانات للتحقق مما إذا كان ما اتخذته سلطة التأديب لا يتنافى و القواعد المقررة في مجال الضمانات القبلية. ولتحقيق هذه الضمانات بإمكان الموظف الذي صدرت في حقه عقوبة أن يتظلم أو أن يطعن باللجوء إلى لجنة الموظفين أو لجنة الطعن.

¹ المادة 127 من المرسوم 59/85

١- التظلم :

يكون التظلم من العقوبات التأديبية لصالح الموظف الذي صدرت في حقه عقوبة من الدرجة الثانية أمام لجنة الموظفين. وقد قضت المادة 126 من المرسوم 59/85 أن للموظف أن يتظلم مما لحقه من عقوبة في بحر شهر من اتخاذها. وتصدر هذه اللجنة رأيا لا يلزم سلطة العقاب في شيء. و من ثم فإن هذا الإجراء لا يعوّد أن يكون مجرد عملية شككية، وإن كانت تقم بعض الحماية للموظف من خلال إجراء عملية رقابة على أعمال سلطة العقاب.

٢- الطعن :

بعد الطعن أهم ضمانة في كل الأنظمة لأنّه يسمح باملاع النظر في العقوبات الصادرة في حق الموظف و دراسة الملف من جديد و اتخاذ ما يمكن اتخاذه من إجراءات مناسبة للبت في القضية التأديبية وفق اقتناع الجهة التي رفع إليها الطعن. و بهذه الصفة يكون الطعن وسيلة رقابة على أعمال سلطة العقاب.^١

الفرع الثالث

سقوط الضمانات

أولا لا بد من الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 قد أسقط عن الموظف حق الاستفادة من الضمانات القبلية التي يكرسها المرسوم 59/85. و هذا للطبيعة الخاصة والاستثنائية للظروف التي اعتمد فيها هذا المرسوم التي تعرضنا لها في غير ما وضع من هذا البحث، وقد أصبح اليوم عرضة للانتقاد.²

وبالإضافة إلى ذلك فإن القواعد العامة أيضا في التنظيم المعمول به تحرم الموظف من التمتع بالضمانات عند إثبات بعض الأفعال، و إذا كان الموظف قد أعمل منصبه مثلاً فإنه لا يمكنه التبرع بحقه في إعمال أي من الضمانات المحددة قانونا. و في جانب آخر نصت المادة 203 من القانون 12/78 على أن:

"كل كتمان أو تصريح كاذب في مجال التقاضي أو الجمع بين الوظائف يؤدي إلى فسخ عقد العمل دون تعويض أو إخبار مسبق."

فالتسريح إذن يكون دون آية ضمانات في هذه الحالة. فيما جاءت المادة 136 من المرسوم 59/85 وأضافت حالات جديدة تتعلق بانتهاء علاقة العمل التي يجب أن تتخذ شكلاً محددة، فإن خالفها الموظف سقط حقه في ادعاء آية ضمانات. وقد جاء في هذا النص أن:

¹ راجع في هذا المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل، ص 118.

² راجع على سبيل المثال المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الأول إلى جانب الهمامش رقم 1 في الصفحة 96 من هذا البحث.

"كل ترقوف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه، يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في هذا التنظيم".

و إذا قبلنا النصوص المشار إليها في هذا النص على مختلف أوجهها تباعاً، فإننا نجد أن الأمر تعلق بحالة الاستقالة التي يمكن أن تدرج في خانة إهمال المنصب عندما تختلف الأوضاع المقررة لها قانوناً في حكم هذا المرسوم. وتحيل المادة 132 من هذا المرسوم إلى المادة 92 من القانون 12/78 التي تحكم الحالات التي تنتهي بموجتها علقة العمل، ومن بينها الاستقالة.

أما الأوضاع التي قررها القانون لكيفية تقييم الاستقالة فترت في بقية النصوص التي تحيل إليها المادة 136، إذ يجب أن :

- إرسال طلب عن الطريق العلمي إلى السلطة التي صلاحية التعيين مع استمرار الموظف في أداء مهامه (المادة 133).
- انتظار رد سلطة التعيين طيلة ثلاثة أشهر (المادة 134).
- في حالة عدم الرد في هذه المهلة يرفع عريضة إلى لجنة الموظفين التي تصدر رأياً بالموافقة في ظرف شهر (المادة 125).
- يمكن أن تنتظر سلطة التعيين ستة أشهر أخرى إذا دعت ضرورة المصلحة ذلك.
- قبول الاستقالة يجعلها أمراً نافذاً لا رجوع فيه (المادة 133).

و إذا تخلى الموظف عن أداء مهامه دون أن يحصل على موافقة سلطة التعيين على طلب استقالته طيلة هذه المدة التي تبلغ عشرة أشهر بحسب الفترات المختلفة للانتظار، فإنه يعد مهماً منصبه، و يحق للإدارة الاستغناء عن خدماته و عزله من منصبه مع ما يعني ذلك من ضياع حقوقه المهنية فيما لو ترك قواعد إجراءات الاستقالة القانونية تأخذ مجريها.

المبحث الثاني

النظام القانوني للجزاء التأديبي

عندما يتبين لسلطة التأديب أن الموظف قد ارتكب ما يخالف التزاماته و يمس بالسير الحسن للمرفق العام، ثم تقوم بإعمال ما هو متاح لديها من تدابير تأديبية مع اتخاذ ما يلزم من الاحتياطات لضمان عدم التعسف في حقه، فإنها تصدر قرارها بالعقوبة المقررة قانوناً بما يتناسب و المخالفة المفترضة.

ولم يفت المشرع تنظيم الجزاء فجعله يأتي في شكل قرار تأديبي يخضع لقواعد محددة تحكمه في طبيعته من حيث الشكل من جهة و ما يترتب عنه من آثار (المطلب الأول)، و من حيث الرقابة عليه من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طبيعة القرار القانونية

إذا كان لا مراء فيه أن الجزاء الذي يتعرض له الموظف هو ذلك العقاب الذي تتخذه سلطة التأديب عندما يخل بالالتزامات الملقاة على عاته، وإذا كانت السلطات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في إيقاع الجزاء فإن السؤال يثور بشأن الطبيعة القانونية لهذا الجزاء، هل هو حكم قضائي أم أن هو قرار إداري؟

سواء كنا أمام جزاء صادر عن السلطة الإدارية المباشرة أو النظام شبه القضائي¹ فإن المشرع حدد القواعد الشكلية التي تحكمه في هذا الجانب. فقد نصت المادتان 125 و 126 على أن الجزاء يكون في شكل مقرر وقضت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93 بأنه يكون في شكل قرار والواضح من هذين النصين أننا أمام قرار إداري، مع ما يترتب عن ذلك من نتائج تتعلق بالقواعد العامة التي تحكم القرار الإداري في إصداره وسحبه ورقابته عليه. وقد جعل المشرع الجزائري للموظف حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة الرئيسية المباشرة أو عندما تتخذها وحدتها أو بمشاركة لجنة الموظفين أو ما يصدر عن مجلس التأديب.

ولكي يرتب القرار آثاره في مواجهة الموظف والإدارة معاً فلا بد أن تتخذ شكلاً معيناً، فهو :

- قرار تنظيمي بمفهوم التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384.
- يجب أن يكون هذا القرار مكتوباً، فلا يعتد إذن إلا بالقرار المكتوب ولو كان متعلقاً بالإذار الشفوي مثلاً قضت به المادة 125.
- يجب أن يكون معللاً، فلا يمكن قبول قرار لا ترد فيه الأسباب التي اقتضت إصداره، حتى تتمكن الجهة التي يرفع إليها النظم أو الطعن من النظر في ما يرفع إليها من طعون.

ويؤدي تكثيف الشكل الذي يصدر فيه الجزاء التأديبي على أنه قرار إداري إلى القول إن انتفاء الجزاء التأديبي لا يكون إلا بإعمال بطريقة السحب. إذ عندما يتبين للإدارة أنها أخطأـت في تقدير ما أتـاه الموظف بإمكانها التراجع عن قرارها وإعادة التمـور إلى كـانت عليه

¹ وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في مسألة طبيعة الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديب ووجه الشبه بينها وبين القرارات الإدارية وتفصيلها الصفة الأخيرة على الأولى قائلة:

"إن قرارات تلك الهيئات وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام دام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعـة قضائية، بل محاكمة مسلكية تأديبية: و ذلك أن القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية و يحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمـين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، و لا ينشـي القرار القضائي مركزاً قانونياً فيعتبر عنوانـ الحقـيقـة فيما قضـى به متى حازـ قـوـا الشـيءـ المـقـضـيـ بهـ. و يكون القرار قضـائـياً متى توافقـت لهـ هذهـ الخـصـائـصـ وـ لوـ صـدرـ منـ هـيـةـ لاـ تـتـكـونـ منـ قـضـاءـ وـ إنـماـ أـسـندـتـ إـلـيـهاـ سـلـطـةـ قضـائـيةـ استـثنـائـيةـ لـلـفـصـلـ فـيـماـ نـيـطـ بـهـ مـنـ خـصـومـاتـ. وـ عـلـىـ عـكـسـ مـنـ تـلـكـ فـيـنـ الـقـرـارـ التـأـديـبـيـ لـيـحـسـمـ خـصـومـهـ قضـائـيةـ بـيـنـ طـرـفـيـنـ مـنـتـازـعـيـنـ عـلـىـ أـسـاسـ قـاـدـعـةـ قـانـوـنـيـةـ تـنـتـعـلـ بـمـرـكـزـ قـانـوـنـيـ خـاصـ أوـ عـامـ، وـ إـنـماـ هـوـ يـنـشـيـنـ حـالـةـ جـدـيدـةـ فـيـ حـقـ منـ صـدرـ فـيـ عـلـيـهـ شـائـهـ فـيـ تـلـكـ شـائـنـ كـلـ قـرـارـ إـدـارـيـ، وـ لـوـ صـدرـ قـرـارـ التـأـديـبـيـ مـثـلاـ، فـالـقـرـارـاتـ الـتـيـ تـصـدرـ فـيـ قـضـاءـ، إـذـ الـعـبـرـةـ..ـ بـالـمـوـضـوعـ الـذـيـ صـدـرـ فـيـ الـقـرـارـ، فـمـاـ دـامـ هـذـاـ الـمـوـضـوعـ إـدـارـيـاـ كـالـتـأـديـبـ مـثـلاـ، فـالـقـرـارـاتـ الـتـيـ تـصـدرـ فـيـ تـكـونـ بـحـكـمـ اللـزـومـ إـدـارـيـ، وـ لـاـ تـرـازـيـلـهـ هـذـهـ الصـفـةـ لـكـونـ مـنـ أـصـدـرـهـ قـضـاءـ كـالـجـزـاءـاتـ التـأـديـبـيـةـ الـتـيـ يـوـقـعـهـ رـؤـسـاءـ الـمـحاـكـمـ فـيـ حـقـ مـوـظـيفـيـهاـ مـنـ كـتـبـةـ وـ مـحـضـرـيـنـ إـذـ تـعـتـرـفـ قـرـارـاتـ تـأـديـبـيـةـ لـأـصـنـافـيـهـ". حـكـمـ مـشارـ إـلـيـهـ فـيـ مـحـمـدـ عـصـفـورـ، مـرـجـعـ سـابـقـ، صـ 189ـ.

قبل اتخاذها، فترزول بذلك كل الآثار المترتبة عنه. وقد يكون هذا السبب بعد التظلم أو الطعن في القرار أمام الجهات المختصة. فإذا أبطلت هذه الأخيرة قرار العقوبة لسبب من الأسباب التي تجعل من القرار غير شرعي فإنه "يرد الاعتراض في جميع حقوقه ابتداء من يوم تبلغ العقوبة"¹

المطلب الثاني

الرقابة على القرار التأديبي

تعد الرقابة على أعمال الإدارة أحد أوجه الضمانات التي يقررها القانون بوجه عام وعلى أعمال سلطة التأديب بوجه خاص باعتبار أن هذه الصلاحية التي يعهد بها إليها تجعلها في وضع الخصم و الحكم معاً، مما قد يؤدي إلى التعسف في حق الموظف. ولهذا جاء إقرار الرقابة للحد من ذلك، ولا سيما في ظل القواعد الاستثنائية مثلما هو الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 54/93.

وتدرج هذه الرقابة مما هو معمول به من قواعد وإجراءات إدارية حتى تدارك الإدارية أخطاءها وما يمكن أن يكون قد شاب قرار العقوبة من عيب في الشريعة، وذلك بإعمال طرق الطعن الإدارية المتمثلة في لجنة الطعن (الفرع الأول) ثم تخرج من يد الإدارية ليتناولها القضاء من خلال الرقابة القضائية التي تعد أكثرها موضوعية واحفاظاً للتطبيق السليم للقانون (الفرع الثاني).

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 54/93

الفرع الأول

لجنة الطعن

الجهة التي أنيطت بها مهمة الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية التي تتخذها السلطة العقاب هي لجنة الطعن. ويجب أن نميز في هذا الصدد بين اللجنة متساوية الأعضاء بمفهوم المرسوم 10/84 أو لجنة الموظفين بمفهوم المرسوم 59/85، التي يمكن أن تشكل لجنة طعن في العقوبات من الدرجة الثانية كما سبق بيانه، وبين لجنة الطعن التي تنظمها نصوص مستقلة و أخرى عامة واردة في المرسوم 59/85. فقد نصت المادة 13 منه على أنه يتم إنشاء يمكن إنشاؤها في المؤسسات العمومية.

وقد أشارت المادة 14 من نفس المرسوم إلى أن تنظيم هذه اللجان يكون بموجب مراسيم خاصة¹.

¹ لا شك أنه عندما يحيل نص قانوني إلى مراسيم لاحقة فإن الأمر متترك للسلطة التنفيذية لإصدار نصوص تنظيمية لتطبيق أحكام بعض القواعد العامة ، ولكن الإحالة الواردة في المادة 14 من المرسوم 59/85 هي من غريب الإحالات ، لأنه لا مجال لإنزال هذا النص مادام ما تحييل إليه قد وجد قبله هو بالذات ، فلجان الطعن و لجان الموظفين منصوص عليها في الأوامر و المراسيم و القرارات و التعليمات الآتية :

- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، المعدل و المتمم .
- المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي .
- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها.
- المرسوم 11/84 المؤرخ في 14 يناير المحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء .
- القرار المؤرخ في 9 فبراير 1984 المحدد عدد الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء .
- القرار المؤرخ في 9 فبراير 1984 الموضح كيفيات تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم 10/84 .
- التعليمية رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بكيفيات تنظيم و عمل للجان متساوية الأعضاء و لجان الطعن . و نستثنى من ذلك التعليمية رقم 468 المؤرخة في 12 سبتمبر 1992 المتعلقة بلجان الطعن على مستوى الولاية .

ويتشكل نصف هذه اللجان على مختلف المستويات وفق المادة 23 من المرسوم 10/84 من ممثلي الإدارة الذين يعينون في من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلال المصنفة في السلم 13، بينما يتشكل النصف الآخر من ممثلي الموظفين الذين يعينون من بين الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء. ويتراوح عددها من 5 إلى سبعة أعضاء. وقد ترك هذا النص الأمر إلى تنظيم كيفيات تطبيقه إلى الهيئة المكلفة بالوظيفة العمومية، التي أصدرت قراراً بتاريخ 9 أبريل 1984 فصلت فيه كيفية تكوين لجان الطعن على مختلف المستويات، حيث جاء في مواده من الأولى إلى الثالثة أن :

- لجان الطعن الوزارية تتكون من 7 أعضاء يمثلون الإدارة يعينون بقرار من الوزير، ومن نفس العدد من ممثلي الموظفين الذين ينتخبون من الأعضاء الدائمين في اللجان متساوية الأعضاء مع مشاركة الأعضاء الإضافيين في عملية الانتخاب باعتبارهم ناخبيين.
- لجان الطعن الولائية تتكون من 5 أعضاء يمثلون الإدارة يعينون بقرار من الوالي، ومن نفس العدد من ممثلي الموظفين.

أما عن اختصاص لجنة الطعن فإنه يختلف عن التظلم الذي يرفعه الموظف أمام لجنة الموظفين التي ليس لها سوى تقديم رأي قد تأخذ به سلطة التأديب أم لا.

و بالرجوع إلى المادة 13 من المرسوم 59/85 نجد أنه يحق لكل من الإدارة والموظف تقديم الطعون أمام لجنة الطعن في غضون 15 يوماً من صدور مقرر العقوبة. وتتصدر قراراتها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من رفع القضية إليها. ولها أن تثبت أو تعدل أو تبطل مقررات السلطة التي أصدرت العقوبة. وهذه الأخيرة لا يمكنها إلا أن تكون اللجنة متساوية الأعضاء التي تجتمع في شكل مجلس تأديب إذا ما تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة.

و إذا كانت المادة 24 من المرسوم 10/84 تقصر صلاحية لجنة الطعن في النظر في الإجراءات التأديبية المتعلقة بالتنزيل في الربنة أو الدرجة، والإحالة على التقاعد الإجباري، والتسريح معبقاء حقوق المعاش، فإن المادة 124 من المرسوم 59/85 تقضي بأن الطعن يكون على وجه الخصوص في التسريح والتنزيل والنقل الفوري، وهي من بين عقوبات الدرجة الثالثة الواردة في المادة 124 من نفس المرسوم الذي جاء في مادته 128 أنه :

"يمكن أن ترفع العقوبات من الدرجة الثالثة إلى لجنة الطعن حسب الشروط المحدودة في المرسوم المنصوص عليه في المادة 14 أعلاه".¹

الواضح أن هناك اختلافاً بين النصين في تحديد نوع العقوبات التي تكون محل الطعن أمام هذا اللجنة. ولا مناص من الجمع بينها حتى يستوي قصد المشرع في ضمان حماية قانونية للموظف، إذ إن العبرة بالعقوبات من الدرجة الثالثة، ولا بد من الاعتداد بما هو أصلح للموظف.

وقد أبقى المرسوم التنفيذي 54/93 على حق الطعن على شكله الحالي، حيث ورد في الفقرة الأخيرة من المادة الثانية عشرة منه أن:

"طرق الطعن في قرار العقوبة هي الطرق المنصوص عليها في التشريع المعمول به".

إلا أنه يقرر في المادة 13 أن الطعن في العقوبات لا يوقف تنفيذها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

إذا كانت الرقابة الإدارية التي نطرتنا إليها آنفاً لا تتسم في ظاهرها بالرقابة التي يمكنها الفصل فيما تنظر فيه من طعون بصورة لا تشوبها شائبة لأنها تبقى دائماً في نظر الموظف السلطة الإدارية التي يعمل تحت إمرتها، فإن الرقابة القضائية تأتي على خلاف ذلك تماماً لأنها تتناول القضية باعتبارها طرفاً مستقلاً مهماً الوحدة تكمن في تطبيق القانون وما تقوله هو الحقيقة، ولأن الغاية من وجود السلطة القضائية هو حماية الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية.

¹ راجع الهماش السابق

ونعد مراقبتها أعمال الإدارة من الطرق التي تحقق بها هذه الغاية، وعلى وجد الخصوص في مواجهة أجهزة الدولة التي قد تستعمل للتعسف في حقوق الأفراد.
وفيما يخص ما نحن بصدد تناوله فإن الرقابة القضائية تتصل على القرارات التأديبية غير المشروعة فما هي الأسباب التي تخلع عليها صفة القرارات الإدارية غير المشروعة لجعلها عرضة لرقابة القضاء؟.

الرقابة القضائية رقابة قانون فعندما ترفع دعوى الإلغاء بعض النظر عن القواعد العامة الموجبة للرقابة القضائية على الأعمال الإدارية من عيب في الشكل والإجراءات وعدم الاختصاص ومخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة، وإن كان عيب مخالفة القانون يمكنه الجمع بين مختلف العيوب الأخرى لأنه على الإدارة أن تقوم بالعمال القانونية المنوطة بها باحترام الأوضاع التي يقررها القانون لكل تصرف قانوني سواء من حيث شكله أو الإجراءات التي يجب اتباع بشأن تحقيقه أو بيان الاختصاص، أو الصلاحيات المخولة، وكل خروج عن أحد هذه مقتضيات يكون بالضرورة عملاً غير مشروع مخالفًا للقانون يستلزم الإبطال.

ولا تخرج القرارات التأديبية عن هذا الوضع، فقد أورد القانون حالات تتعلق بإجراءات شكلية يترتب على عدم احترامها صدور قرار مشوب بعيوب مخالفة القانون في هاتين القاعدتين. فإذا حرم الموظف من أحد الضمانات الآتية أو تخلف أي من الإجراءات التي يتطلبها القانون يكون القرار معيناً وغير شرعي.

- إعلام الموظف واطلاعه على ملفه.
- استعانته بشهود ودفاع.
- تقديم وثائق الدفع عن نفسه.
- الاستماع إليه.
- أخذ رأي لجنة الموظفين الملزם في العقوبات من الدرجة الثالثة.
- إفراج القرار التأديبي في شكل مكتوب وإن تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الأولى.
- تسيب القرار.
- النظر في تنظام الموظف في العقوبات من الدرجة الثانية.
- احترام القواعد المنظمة لسير مجلس التأديب.

إلى جانب هذه الرقابة التي تسهر على حسن تطبيق القانون فقد تناول الفقه مسألة اختصاص القضاء للنظر في مدى ملائمة العقاب الذي أنزلته السلطة الإدارية المختصة بالموظفي.
وإذا كان القانون الجزائري كما لاحظنا يفصل في العقوبات التي يمكن تسلطيها على الموظف ويقسمها إلى درجات ثلاثة بحسب خطورة الخطأ، فإنه يمنحك الإدارة حق ملائمة العقوبة للخطأ. ولا نرى غضاضة في قيام القضاء بإعمال رقابته على تقدير مدى ملائمة ما اتخذه الإدارة من عقوبات، وإن كان بعض الفقه يرى خلاف ذلك.

خاتمة

الآن وقد درسنا مسؤولية الموظف العام وقلبناها على كل أوجهها تقريرا بما يقتضيه الحال مما وضعناه من إطار لهذه الدراسة، فإنه لا بد من التوقف عند أهم ما ورد في هذا البحث من حيث أهمية الموضوع لا سيما من خلال المستجدات التي أصبحت تحكم الموظف العام في ظل أوضاع جديدة.

وكما نمت الإشارة إليه في سياق مختلف ثانياً الموضوع فإن العلاقة التي تربط الموظف العام بوظيفته تحكمها قاعدة هامة هي ضرورة المحافظة على السير الحسن للمرفق العام الذي يجب لا يتأثر في تقديم الخدمات المطلوبة منه للمرتفقين.

و إلى جانب هذه القاعدة لا بد من وجود قاعدة أخرى ليكون ثمة توازن بين متطلبات الدولة من خلال المرفق العام وبين الموظف العام باعتباره الوسيط بين الدولة والمواطنين.

والثابت في هذا الأمر أنه حتى يتمكن الموظف نفسه من أداء مهامه نيابة عن الدولة فإنه يقع على عاتق هذه الأخيرة أن توفر له من الضمانات ما يكفي للقيام بما عهدته إليه إلى الوجه الأكمل، وذلك ببيان مجموعة من الضمانات التي لا يمكنه أن يقوم بالتزاماته وفق ما يقتضيه القانون. لا سيما أن قيام مسؤوليته تتعدى في بعض الأحيان الأخطاء التي يأتيها أثناء أدائه وظيفته أو بمناسبةها بل إنه يسأل تأديبها حتى عن بعض الأفعال التي ليست لها علاقة بصفته موظفا، لأن المشرع رأى أنها تمثل بوضعه الوظيفي.

ومن البديهي أن هذه الحماية تتراجع شيئاً وتساعاً حسب النظام الذي يحكم الوظيفة العامة والموظف العام انطلاقاً من الخيارات التي تعتمد كل دولة ومن اختلافها في المفاهيم التي تحكم مجتمعاتها، ومن بينها نظرتها إلى علاقة الموظف بالدولة.

ولكن هذه الحماية تعني في كنهها الحيلولة دون تعسف الإدارة في حقه ما دامت العلاقات في الإدارة تقوم على التسلسل الإداري بين الرئيس والمرؤوس وضرورة طاعة الأول للثاني مما يجعل الموظف في وضع الضعيف. ولذلك أحاطت التشريعات العمل الإداري بجملة من الضوابط التي تردع الموظف عندما يخطئ وتعاقبه تأديبياً، ولكن ذلك يتم في إطار قانوني تحترم فيه حقوقه بواسطة ضمانات مقررة قانوناً.

ولهذه الغرض فإن التشريعات المختلفة تفرد نصوصاً خاصة بهذه الفئة من العاملين لا سيما في الوقت الحاضر الذي يشهد تطوراً في مفهوم الوظيفة العامة في العديد من الدول بعد خروجها من الأنظمة التي لا تميز بين العاملين لأنها تبنت نظاماً مغلقاً إلا فيما ندر، كما كانت عليه الحال في الجزائر في الأمر 133/66 ثم تبنيها مفهوم العامل في القانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل عندما كان الأمر يستجيب لدواعي إيديولوجية. لكن سرعان ما عادت إلى مفهوم الموظف بموجب المرسوم 59/85.

وما يلاحظ على النظام القانوني الوظيفة العامة في الجزائر تحكمه هو أنه تحكمه عدة تشريعات، ولا سيما تلك تلت الأمر 133/66 وتحيل إليه فيما عدا ما ألغى من أحكام صراحة وقد أدى هذا الت نوع

التشريعي إلى غياب الانسجام بين بعض الأحكام، وهو ما تعرضنا له في حينه. ولا تغيب عنا على وجه
الخصوص في هذا المقام الإحالة الواردة في المرسوم 59/85 إلى نصوص تنظيمية في حين أن هذه
النصوص وجدت قبل هذا المرسوم نفسه، وإن كان بإمكاننا أن نتصور أن نية المشرع كانت تتجه إلى
تعديل تلك المراسيم، وهو الأمر الذي لم يحدث إلى الآن وما نخاله سيحدث ما دام تشريع الوظيفة العامة
بأكمله سيخضع للتغيرات جوهرية تتاسب والمرحلة الجديدة التي تعيشها البلاد.

وقد ركزنا في هذا البحث على النصوص الخاصة بينما الغرض من إصدارها في هذه المرحلة
بالذات التي تشهد فيها الجزائر تحولات على عدة أصعدة أهمها التحولات السياسية التي بدأت تتحو
بالجزائر من النظام المغلق إلى النظام المفتوح مما يتطلب تنظيمها جديداً وتكييفها للنصوص القانونية
لتنتماشي و المرحلة الجديدة، بحيث تنظم العلاقات داخل المجتمع، وهي بلا شك علاقات تتسم بالتباعين الذي
قد يصل إلى حد الصراع مما يؤدي التهديد بالتوازنات التي يجب أن تحكمه. ولا يمكن أن تتأثر الوظيفة
العوممية نفسها عن هذا الزخم، بل إنها أكثر القضايا أهمية في هذا الشأن لأنها المظهر الذي تمارس من
خلاله الدولة وظائفها المختلفة. ومن ثم فإن المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العام كبيرة جداً في هذه
المرحلة بسبب ما يمكن أن ينجر عن عدم مراعاة الالتزامات المختلفة، فإذا تم الإخلال بها لسبب من
الأسباب فإنها ترتب مسؤوليته التأديبية التي يمكن أن تقوم دون ضمانات.

ويتمثل المرسوم التنفيذي رقم 54/93 آخر النصوص التي تنظم الوظيفة العامة، ويركز على وجه
الخصوص على التزامات الموظف العام، رغم ما شاب تطبيقه من تعسف في بعض الأحيان لأنه يحد من
بعض الحرريات ويطلق يد الإدارة في التأديب دون ما رقابة حقيقة في ظل أوضاع خاصة تتسم باستمرار
ريان حالة الطوارئ، رغم ما طرأ على الحياة العامة من تحسن يوجب رفعها. وهذا ما حدا بالحكومة عند
تقديمها برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني إلى التعهد بإعادة النظر فيه.

وما دام ثمة مشروع لتنظيم الوظيفة العامة فإننا نرى أنه من الضرورة بمكان أن تدرج فيه بعض
الأحكام الواردة في هذا المرسوم التنفيذي نظراً لأهميتها. ومن بين ذلك كل الأحكام التي تستجيب للمرحلة
الجديدة في التوجه نحو إعادة تنظيم العلاقات على أساس من التنويع السياسي والنوابي، ولا سيما ما يجب
أن يتسم به الموظف من حياد لأنه يمثل الدولة التي تشرف على المرافق العامة التي يجب أن يستمر
اداؤها وظائفها على نحو حسن ومطرد من خلال حسن تسيير إدارتها. ولا يمكن أن يتأتي ذلك إلا بتنظيم
الوظيفة العامة بمفهومها الواسع في إطار يضع معلم العلاقات بين مختلف الفاعلين في المجتمع بم يكن
انتفاع المرتفقين من الخدمات وحماية الموظف العام مما قد يعترضه في أدائه مهامه، وكل ذلك لضمان
دائم سير دوالib الدولة.

ملحق

أو لا

المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المؤرخ في 24 شعبان عام 1413
الموافق 16 فبراير المحدد لبعض الواجبات المطبقة على الموظفين
والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية.

إن رئيس الحكومة،
- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 81 و 116 منه،
- بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 02-93 المؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق 6 فبراير 1993
والمتضمن تجديد حالة الطوارئ.

يرسم مائلي :

المادة الأولى :

يحدد هذا المرسوم بعض الواجبات المطبقة على الموظفين العموميين التابعين للهيئات والإدارات العمومية وعلى عمال المؤسسات العمومية، بعض النظر عن الأحكام القانونية الأساسية التي يخضعون لها، دون الإخلال بالحقوق النقابية المعول بها،

المادة الثانية :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب الإخلاص للدولة ومؤسساتها وينجذب واجب الإخلاص من خلال التقيد بالدستور ومبادئ التي يكرسها،

المادة الثالثة :

يلزم المستخدمون المعنيون في إطار المادة الثانية أعلاه، بواجب الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة أو تطبيقها.

المادة الرابعة :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الإيديولوجية.

المادة الخامسة :

يتربّب عم واجب التحفظ بالنسبة للمستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، حتى خارج المصلحة، الامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضاً وظائفهم وفق النظام الداخلي.

وبهذه الصفة يخطر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب، يهدف عن قصد إلى ما يأتي

- إلحاق الضرر بالدولة ومؤسساتها،
- تعریض عمل السلطات العمومية للخطر،
- تفضيل نشاط أي جمعية أو مجموعة أو تشكيل مصرح بها بصفة نظامية، أو عرقلة ذلك بلا مسوغ قانوني.

المادة السادسة :

يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة، لاسيما في علاقاتهم مع الجمهور.

المادة السابعة :

يخطر على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، كل نشاط حزبي داخل الهيئة أو المؤسسة التي تشغلهم.

المادة الثامنة :

يخطر على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه، استعمال الأموال والوسائل باختلاف أنواعها الموضوعة تحت تصرفهم بمناسبة ممارسة وظائفهم في غايات غير تلك المخصصة لها.

المادة التاسعة :

يتعين على المستخدمين المذكورين في المادة الأولى أعلاه تطبيق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم،

تحدد الأنظمة الداخلية على الخصوص القوانين المتعلقة بالانضباط العام و النظافة و الأمن،

وتوضح فضلاً عن ذلك القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين و المستعملين.

المادة العاشرة :

ينبغي لمسؤولي الهيئات والإدارات العمومية، وكذا مسؤولي المؤسسات العمومية، أن يسهروا على احترام مستخدميهم لأحكام هذا المرسوم،

ويوضحون الإجراءات المناسبة لتطبيق هذه المادة على أساس الحكم التنظيمية.

ويتعين عليهم من جهة أخرى بمجرد أن يبلغوا بحدوث مخالفة أو عند اطلاعهم عليها، أن ينفذوا الإجراءات المقررة للفصل بسرعة في الأفعال المسجلة أو المبلغ عنها.

المادة الحادية عشرة :

بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه، قصد عرقلة تطبيق القوانين و التنظيمات أو عمل السلطات العمومية وممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم، دون الإخلال بالعقوبات المدنية والجزائية المنصوص في التشريع المعمول به، أن يتعرض صاحبه لما يأتي :

- التوقيف لمدة تتراوح من خمسة عشر (15) يوما إلى ستة (6) أشهر،
- النقل الفوري،
- التنزيل في الرتبة،
- العزل.

يمكن الجمع بين العقوبات الثلاث الأولى المذكورة أعلاه مع بعضها.

المادة الثانية عشرة :

تصدر السلطة التي لها حق التعين أو المفوضة بصفة نظامية بقرار معلن.

يعلم العون المعنى كتابيا بالمأخذ المسجل عليه و العقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعه أجل خمسة عشر (15) لتقديم شروحه كتابيا، كما يمكنه خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي التبليغ الكتابي للعقوبة أن يوجه طعنا إلى السلطة التي تعلو السلطة التي اتخذت القرار، ولهذه الأخيرة أجل ثلاثين (30) يوما على الأكثر للبت في الطعن. وبعد سوت السلطة العليا المذكورة، في نهاية الأجل موافقة على العقوبة.

طرق الطعن في قرار العقوبة هي الطرق المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

المادة الثالثة عشرة :

لا تكون الطعون المذكورة في المادة الثانية عشرة أعلاه توقيفية، وتكون العقوبة نافذة بمجرد التبليغ الكتابي للقرار الذي تضمنها.

المادة الرابعة عشرة :

إذا أبطلت السلطة العليا قرار العقوبة، يرد الاعتبار للعون المعنى في جميع حقوقه ابتداء من يوم تبلغ قرار العقوبة.

المادة الخامسة عشرة :

يتربى على تبليغ العون المعنى العقوبة كتابيا ما يأتي :

1- في حالة التوقيف والعزل :

- توقيف المرتب،

- سحب البطاقة المهنية،

- سحب كل الوسائل الأخرى والأدوات المخصصة لممارسة المهام.

2- في حالة التنزيل :

- تغيير المرتب،
- سحب البطاقة المهنية وتعويضها ببطاقة جديدة تحتوي على آثار الإجراء.
- سحب كل الوسائل الأخرى والأدوات غير المرتبطة بممارسة المهام الجديدة المطابقة للتزيل في الرتبة.

المادة السادسة عشرة ।

تبين بدقة عند الحاجة كيفيات تطبيق هذا المرسوم بقرار من الوزير المعنى أو الوزراء المعينين.

المادة السابعة عشرة :

ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ثانياً

التعليمية الوزارية المشتركة⁽¹⁾ رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير الذي يحدد بعض التزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية

تستهدف هذه التعليمية الوزارية المشتركة تحديد الكيفيات الخاصة بتنفيذ المرسوم التنفيذي رقم 54 المؤرخ في 16 فبراير 1993.

وفي هذا الإطار ترمي التعليمية إلى ضبط مضمون الالتزامات التي نص عليها المرسوم المذكور كما تحدد على سبيل المثال الأخطاء والعقوبات المترتبة عنها، وكذا كلا من العناصر المتعلقة بالإجراءات و بإعداد نظام المصلحة.

أولاً : الالتزامات وعقوبة عدم مراعاتها

يخضع الموظفون والأعوان العموميون وكذا عمال المؤسسات العمومية للالتزامات الخاصة المنصوص عليها في المرسوم رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993 التي يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أصناف، وذلك بالإضافة للالتزامات المعتادة التي ينبغي لهم احترامها بموجب القوانين الأساسية المطبقة عليهم.

ومن غير الممكن إعطاء قائمة هنا بجميع المخالفات التي يمكن أن ارتكابها في أماكن العمل. غير أنه تتضح ضرورة ذكر البعض منها بالإشارة إلى أصناف العقوبات المطبقة حتى يصبح في مقدور كل إداراة ومؤسسة، وهيئة عمومية، أن تحدد كل المخالفات التي قد ترتكب فيها، وكذا العقوبات المطابقة لتلك المخالفات.

وتقدم البيانات التالية، إذن، لاستعمالها إطاراً ودليلًا لإعداد أنظمة المصالح.

1- الالتزام بالإخلاص وعقوبة المخالفة :

يتعين على الموظفين العموميين، وكذا عمال المؤسسات العمومية بحكم الصلة الوثيقة التي تجمعهم بالدولة أن يتلزمو بواجب الإخلاص تجاه الدولة و مؤسساتها. ويتجسد هذا الواجب أساسا في الوفاء للدستور و المبادئ التي يؤكدها، وكذا الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة التي يعبر عنها عمل القيادة و السلطات العمومية القانوني و المشروع. ويتجسد عدم احترام هذا الالتزام لا سيما بواسطة :

¹ صدرت هذه التعليمية عن مصالح رئيس الحكومة ووزارة العمل و الشؤون الاجتماعية و المديرية العامة للوظيف العمومي موجهة إلى أعضاء الحكومة و مندوب الإصلاح الإداري بالاتصال مع الولاية ورؤساء صناديق المساهمة و الرؤساء المديرين العامين للمؤسسات العمومية.

أ- أعمال أو محاولات تخريبية لمبان أو منشآت أو تجهيزات أو آلات أو أدوات أو مواد أولية غيرها من الأموال والأشياء التي تكون أملك الهيئة المستخدمة، وتكون قد ارتكبت عمداً بداعف عدواني، ومتسبة في عرقلة أو اختلال سير الهيئة المستخدمة.

ب- أعمال عمدية أو محاولات للنيل من رموز الدولة وصفاتها.

ج- سرقة و اختلاس أملاك الإدارات والهيئات، و المؤسسات العمومية، ووسائلها.

د- الاستعمال الإحتيالي لأملاك ووسائل الإدارات والهيئات، و المؤسسات العمومية لأغراض مشبوهة أو لفائدة مصالح خاصة خفية.

هـ- الإهمال الخطير و البين الذي تجر عن الأخطاء المذكورة في النقطتين ج و د أعلاه، أو يشجع على ارتكابها.

و- القصیر الخطير في تنفيذ التعليمات القانونية الصادرة عن سلطات السلم الإداري التي انجرت عنها خسائر أو أضرار هامة.

ز- التهديدات و التحرشات داخل أماكن العمل وخارجها التي تستهدف زرع الرعب و الفزع خدمة لأغراض ذات طابع إيديولوجي أو ديني أو حزبي.

حـ- الامتناع لأسباب طائفية أو حزبية عن تنفيذ تعليمات قانونية صادرة عن سلطات السلم الإداري تأمر باداء مهام و أعمال هي من صلحيات منصب الشغل.

طـ- التدح المنتظم و المتكرر في عمل السلطات العمومية القانوني و المشروع.

يـ- عدم احترام مواقف العمل بكيفية متكررة و اعتيادية.

يمكن أن تجر عن الأخطاء المذكورة أعلاه عقوبات قد تصل إلى :

- العزل في الحالات الواردة في النقاط أ، ب، ج، د.

- التنزيل في الرتبة في الحالات الواردة في النقطتين هـ، وـ، زـ، حـ.

- التوفيق عن العمل لمدة ستة أشهر في الحالات الواردة في النقطتين طـ، يـ.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن يترتب عن تكرار الحالات الواردة في النقاط هـ، وـ، زـ، حـ، طـ، اتخاذ قرار بالعزل، غير أنه بالنسبة للحالة الواردة في النقطة يـ يمكن التنزيل في الرتبة، المحتمل اتخاذه مسبقاً بالنقل الفوري.

2- الالتزام بالتحفظ وعقوبة مخالفته :

ينص التنظيم المعمول به على بعض حالات التنافي التي تصاف إليها الحالات الجدية المنبثقة عن المرسوم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993. يبين كل قطاع المقاييس الجديدة لهذه الحالات وفق خصوصياته.

وفي هذا الصدد، يكون كقاعدة عامة منافياً لصفة الموظف و العون العمومي أو العامل في المؤسسات و الهيئات العمومية كل نشاط يعرض، بحكم طبيعته أو أهدافه أو بحكم طابع السياسي الحزبي، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة، صاحبه لخطر مخالفة الالتزامات القانونية العامة أو الخاصة التي تحكمه. وبهذا العنوان، يعتبر مخالفًا كل نشاط يؤدي بصاحبـه، عن قصد أو غير قصد، إلى إفشاء أسرار مهنية و النيل من المصالح المادية و المعنوية للمؤسسة أو الهيئة التي تشغلهـ، ومنعهـ عن أداء التزاماته بكل استقلالية و طمأنينة وفعالية.

ويشمل هذا الالتزام أيضاً احترام سمعة الوظيفة أو المنصب المشغول، مهما كان مستوى وطبيعته، ويتجسد هذا الالتزام بمراعاة موقف التحفظ سواء داخل المصلحة أو خارجها.

وفي هذا الصدد، يجب على الموظف و أعونـ الدولة و المؤسـسة و الدواوـين العمـومـية أن يتـحلـوا باستمرار، حتى خارـجـ المصلـحةـ، بسلوكـ مـقـرـفـ لا يـنـالـ منـ السـمعـةـ الطـيـةـ للمـؤـسـسـةـ التيـ تـشـغـلـهـ.

ومخالفة هذا الالتزام يتجسد خاصة عن طريق :

أ- الإخفاء العمدي لنشاط يتنافى مع ممارسة وظيفة في إداره، أو مؤسسه، أو هيئة عمومية، وذلك بهدف الإضرار بالدولة ومؤسساتها، أو التهرب من الالتزامات التنظيمية المقررة ضمن إطار مهني.

ب- تنظيم اجتماعات سياسية في أماكن العمل، وأعمال الدعوه، وإلقاء خطب دعائية أثناء العمل، أو بمناسبة أدائه.

ج- تنظيم التبرعات أو جمعها، مهما كانت طبيعتها في أماكن العمل، وخارج الإجراءات القانونية.

د- الإخلال بقواعد السر المهني، أو بالقواعد التي يصنفها التنظيم المعامل به في حكمها. هـ أعمال العنف البدني، والسب و الشتم و التهديد.

و- الممارسة المتكررة وأو المعتاد لأعمال أو نشاطات موازية سواء أكانت من طبيعة غير شرعية أم لا، ومن شأنها عرقلة القيام بالوظيفة أو المنصب المكلف به بكيفية منتظمة.

ز- التحريرض المتكرر على الفوضى في أماكن العمل قصد الإخلال بالسير الحسن للمؤسسات أو الهيئات المستخدمة، ولخدمة أغراض تتعارض مع ممارسة الحقوق النقابية المعترف بها قانونا.

ح- ارتداء أزياء وثياب غير مطابقة للنظام الداخلي، أو التعليمات الداخلية الخاصة بالنظافة والأمن، وكذا تلك التي تعد رموزا تحمل إشارات ظاهرية دالة عن الانتماء الإيديولوجي، والسياسي ، و الدينى.

ط- التجمعات خارج النشاط النقابي النظامي، التي تعقد في أماكن العمل، و في المناطق المجاورة لها، وفي غيرها من الأماكن داخل محيط المؤسسة أو الهيئة المستخدمة.

ويكمن أن ينجر عن عدم مراعاة التزام بالتحفظ تجاه الخطاء المذكورة أعلاه على سبيل المثال تقيي عقوبات قد تصل إلى :

- العزل في الحالات الواردة في أ، ج، د، هـ، و.

- التوقيف عن العمل من شهر إلى ستة أشهر في الحالات الواردة في النقاط ز، ح، ط.

- النقل الفوري الذي يليه العزل، عند الاقتضاء، في حالة تكرار العمال الواردة في النقاط ز، ح، ط.

3- التزام بالحياد :

يتجسد هذا التزام كقاعدة عامة بالنسبة للموظف و العون العمومي و العامل بمراعاة مبدأ تساوي جميع المواطنين و مستعملى المرفق العام و الزبائن في الاستقادة من الأداءات و الخدمات التي تتکفل بها المؤسسة أو الهيئة المستخدمة. ويحظر هذا التزام بناء على ذلك على أي شكل من أشكال التمييز أو المعاملة المجحفة التي لا يكون القانون أو التنظيم مصدرين لها.

وتتجسد مخالفة هذا الالتزام خاصة عن طريق :

تزوير ومحاولة تزوير وثائق المصلحة للإضرار بأحد مستعملى المرفق العام، أو تقضيله.

- استعمال الوظيفة لتفضيل أحد مستعملى المرفق العام على آخر أو الإضرار به.

- محاباة أو تهميش مستعملى المرفق العام من خلال تفضيل مستعمل على آخر بلا مبرر صحيح.

ويمكن أن يترتب عن عدم مراعاة هذا الالتزام بالحياد تجاه الأخطاء المذكورة أعلاه، على سبيل المثال، تحرير عقوبات قد تصل إلى :

- العزل في الحالات الواردة في النقطة أ.
- التزيل في الرتبة في الحالة الواردة في النقطة ب.
- التوفيق عن العمل لمدة ستة أشهر في الحالة الواردة في النقطة ج.

كما يمكن عند الاقتضاء أن ينجر عن تكرار الحالة الواردة في النقطة ب اتخاذ قرار بالعزل. غير أن الحالة الواردة في النقطة ج يمكن أن تترتب عن تكرارها تحرير التزيل في الرتبة، وقد يليه العزل عن الاقتضاء.

4- التزام المسؤول المكلف بسلطة العقاب :

كل مسؤول مكلف بالسلطة التأديبية يفرط في اتخاذ العقوبة أو يمتنع عن اتخاذها بعد معاينته لمخالفات، أو بعد أن بلغ مخالفة ثابتة، يكون عرضة شخصياً لذات العقوبات على الأقل المنصوص عليها لمنع المخالفات المجرمة.

هذا، ومن المعلوم أن كافة العقوبات الإدارية و المهنية المتعرض لها بسبب الإخلال بالالتزامات المحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المذكور أعلاه، لا تستبعد المسؤولين المدنيين والجنائيين المرتبطين بالواقع المجرمة.

وبهذا العنوان، يتعمّن على كل مسؤول معنى في إطار التشريع المعمول القيام بالمتابعات القانونية بالموازاة مع الإجراءات التأديبية عن الاقتضاء، وذلك تحت طائلة تعرّضه للعقاب تطبيقاً للمرسوم 54-93.

ثانياً : عناصر الإجراءات التأديبية

إذا كانت الواقع المكونة للالتزامات الخاصة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي المؤرخ في 16 فبراير 1993 قد تناقض مع المخالفات المهنية التي سبق للتنظيم المعمول به أن نص عليها، إلا أن الإجراءات التي أحدثتها هذا المرسوم التنفيذي تتبع تماماً مما ورد في هذا التنظيم لأسباب تتصل خاصة بالسرعة في اتخاذ القرار وتنفيذها.

وهكذا، وبالنسبة للوظيف العمومي، فإن الإجراءات التأديبية المتخذة في إطار المرسوم التنفيذي رقم 54-93، لا تكون خاضعة إلا لتأشيره بمبنية لاحقة :

1- على مستوى اتخاذ القرار :

تتولى السلطة التي لها الحق في التعيين أو الجهة المفوضة أو المؤهلة قانوناً، معاقبة الأخطاء بعد تحديدها و إثباتها.

ويجب أن تكون هذه السلطة محددة حتى يتسنى للمعنيين بالأمر معرفة المسؤولين المؤهلين بإيقاع هذه العقوبات، وكذا المسؤولين الذين يمكنهم أن يرفعوا الطعون لديهم.

وفي هذا الإطار، ينبغي تقويض اتخاذ العقوبة في كل الأحوال إلى مستوى التدرج الإداري الأكثر قدرة على التصرف بسرعة وفعالية.

ومن المعلوم أن السلطة التي توقع على القرار قد تكون مختلفة عن السلطة التي تقترح القرار، لذا يتبعن على هذه الأخيرة أن تبعث بكلفة العناصر الازمة إلى المسؤولين المعينين حتى تتولى الجهة المختصة الإسراع في إصدار القرار.

تنظيم جميع تدابير القرار التحضيرية و النهائية بكيفية تشارورية مع مختلف الجهات المعنية في السلم الإداري المعنى بالأمر، و عند الاقتضاء، وفق كييفيات محددة لكل قطاع طبقاً لأحكام المادة 16 من المرسوم المذكور أعلاه، على ظان يؤخذ بعين الاعتبار الشكل التنظيمي للمؤسسة أو الهيئة المعنية.

ويجب أن تنص هذه الكييفيات على الترخيص للدرجة الإدارية الموالية مباشرةً بتوقيف العقوبة كإجراء تحفظي عادي في الحالات التي تستدعيها الضرورة.

2 - شكلية إصدار القرارات بمعاقبة الإخلال بالالتزامات :

تتخذ العقوبات ضد الأخطاء، التي يرتكبها الموظفون والأعوان العموميون العاملون في الإدارات الخاضعة لأحكام القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، بموجب قرارات تنظيمية عادية. وتعاقب الأخطاء التي تعاين في المؤسسات العمومية وفق الأشكال العادلة بموجب قرار صادر عن مسؤول إجراء الرقابة و الطعون المنصوص عليها، عند الاقتضاء.

3- كيفيات تبليغ القرارات :

يبلغ العون المعنى بالمر كتالياً بالتهم الموجهة إليه و العقوبات التي يتعرض لها طبقاً لأحكام المرسوم المنكورة و النظام الداخلي.

ويمنح مهلة خمسة عشر (15) يوماً لتقديم تبريراته الكتابية إلى السلطة المختصة.

ويفتح لهذا الغرض سجل خاص تجل فيه الإعلانات بالعقوبات، وردود العمال المعنيين عليها.

وبعد انتهاء مهلة الخمسة عشر يوماً المنكورة، ودراسة الأجوبة المقتملة، يجري، إذا لزم الأمر، التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي وذلك نظير التوفيق، والإشارة إلى الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص.

وفي حالة إقرار العقوبة تكون السلطة التي أوقعت العقوبة ملزمة بتوجيه نسخة من القرار، في ذات الوقت الذي تقوم فيه بالتبليغ، إلى السلطة الإدارية ذات الولاية بالنظر في الطعون المحتملة.

4- آثار العقوبة :

تكون العقوبات المتخذة طبقاً لأحكام المرسوم المنكورة، وبقطع النظر عن ممارسة طرق الطعن، نافذة بمجرد تبليغ القرار بالعقوبة كتابياً إلى المعنى.

يتربّ على تبليغ العون بالعقوبة كتابياً مايلي :

- في حالة التوفيق عن العمل أو العزل :

- توقف الراتب أو إلغاؤه،
- سحب البطاقة المهنية،

■ سحب أية وسيلة أخرى و/أو الأدوات المخصصة لممارسة الوظائف.

- في حالة التنزيل :

• تعديل الراتب،

• سحب البطاقة المهنية واستبدالها ببطاقة جديدة تأخذ بعين الاعتبار آثار الإجراء المتخذ،

• سحب أية وسيلة أخرى و/أو الأدوات غير المرتبطة بممارسة الوظائف الجديدة المطابقة للتزايل في الرتبة.

يبين النظام الداخلي، إذا لزم الأمر، كافة الآثار الأخرى المترتبة عن العقوبات المتخذة.

5- الطعن :

يتمتع العون الذي جرى تبليغه بالعقوبة طبقاً لأحكام المادة 12 من المرسوم المنكورة بالحق في الطعن التدرجى لدى السلطة التي تعلو الجهة التي اتخذت القرار، وتكون هذه السلطة محددة مسبقاً تحديداً وأوضحاً. ولهذا الغرض، يجب أن تبين وثيقة التبليغ بالعقوبة، وبالنسبة لكل حالة من الحالات المعنية، كل العناصر الخاصة بتحديد السلطة المكلفة بالنظر في الطعن.

يرفع الطعن في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوماً (15) ابتداء من تاريخ تبليغ المعنى بقرار العقوبة وبعد انتهاء هذا الأجل يصبح الطعن غير مقبول.

ويكون للسلطة المؤهلة باستلام الطعن أجل ثلاثة (30) يوماً للنظر في التنظيم على أساس ملف يتضمن كافة العناصر التي تمكنتها من الفصل على بين من الأمر، وبإنصاف تام. ويمكن أن ينجر عن الطعن تأكيد القرار أو مراجعته أو إلغاؤه. ويعتبر سكوت السلطة المكلفة بالنظر في الطعن، بعد انتهاء مدة الثلاثة أيام هذه، إقراراً للعقوبة.

ويترتب على إبطال قرار العقوبة من طرف السلطة المكلفة بالطعن استعادة الموظف، «العون والعامل جميع حقوقه اعتباراً من تاريخ تبليغهم بقرار العقوبة». و من المعلوم أن لهذه السلطة أن تثبت العقوبات المتخذة أو تلغيها أو تعدها.

كما يجب أن تقتصر العقوبات المتتخذة في إطار المذكور بوضع تدابير موضع التنفيذ لضمان السير المنظم للمصالح، وعند الضرورة، استخالف العون المعنى الذي يعاد إنماجه إثر عقوبة التوقيف عن العمل في وظيفة شاغرة شبيهة بالتي كان يشغلها.

ثالثاً : إطار النظام الخاص بالمصلحة

من باب التسهيل لإعداد الأنظمة التطبيقية التي تصدر وفق ما يجري به العمل إما بموجب قرار داخلي و إما في شكل نظام خاص بالمصلحة، يبين أدناه الإطار العام لهذه الأنظمة و أركانها التي يجب التنصيص عليها، وهي :

1- الانضباط العام :

بصرف النظر عن القواعد التأديبية الواردة في مختلف النصوص الخاصة بتسهيل علاقات العمل، تهدف هذه التعليمات إلى توضيح القواعد التأديبية المترتبة عن تنفيذ المرسوم رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير 1993. كما ينبغي التذكير بكيفية مفصلة ومدققة بالالتزامات المهنية، و الالتزامات الواردة في هذه التعليمية و العقوبات التأديبية المرتبطة بذلك.

2- مواقيت العمل :

- ينبغي الالتزام باحترام المواقيت التي تحدها الجهة المستخدمة، و ايراد العقوبات المطابقة عند عدم مراعاة هذا الالتزام.
- ولهذا الغرض، يجب الحرص على احترام مواقيت العمل عن طريق نظام التوقيع أو التأشير بالحضور الذي يجب إدانته وتعزيزه، عند الضرورة، بإجراء رقابات مباغلة تستهدف التأكد من الحضور الفعلي للمستخدمين المعينين.
- ضمان معاقبة التأخير أو الغياب عن العمل غير المرخص بهما، أو غير المبررين.
- مراقبة مدى سلام الأسباب التي قد تتجزء عنها غيابات مرخصة بانتظام.

3- تنظيم الخروج أثناء عمل المصلحة و التنقل داخل أماكن العمل :

الخروج و الغيابات :

لا يرخص كقاعدة عامة بأي خروج من أماكن العمل العادي إلا إذا كان هذا الخروج مرتبطة بممارسة النشاط أو الوظيفة. غير أنه يمكن أن تكون هناك رخص استثنائية بناء على تدبر الرؤساء الإداريين في حالة القوة القاهرة. ويترتب على كل رخصة استثنائية تسليم رخصة خروج كتابية يتعين على المستفيد منها أن يسلّمها لمركز الحراسة عند الخروج.

ويترتب على أي غياب غير مرخص به مسبقاً اتخاذ عقوبة يتولى تقديرها الرؤساء الإداريون.

وبهذا الشأن، توجد حالتان نموذجيتان ينبغي تناولهما، وهما :

- غياب بالرغم من رفض الطلب من قبل الجهة المستخدمة.
- الغياب بدون التماس الرخصة لذلك.

ـ تنقل الأعوان داخل مكان العمل وفي حرمه :

- يجب أن يخضع تنقل العمال لأهداف مهنية ولاحتراز التعليمات الأمنية.
- إيراد إمكانية التقسيم الداخلي إلى مناطق، لا سيما بالنسبة للمؤسسات الحساسة و الحيوية، و تحديد المناطق الحساسة التي يكون الدخول إليها مقننا بكيفية صارمة.
- يكون الدخول إلى المحل و المنشآت التقنية بهدف إجراء التحقيقات أو المراقبة أو الصيانة وفقا على الأعوان التقنيين المكلفين و المؤهلين قانونا لذلك، و المدرجين في قائمة يتم تحديدها بانتظام. كما يتبع فتح و مسح سجلات خاصة بزيارة المنشآت التقنية تفرض مراقبة تواريخ التدخلات و مواقفها، و هوية المتدخلين، و صفة الجهة التي رخصت بالتدخل.
- ويقوم الأعوان المكلفوون بالمراقبة و الصيانة بتدخلهم بحضور العمال الذين يتولون ضمان السير المنظم للتجهيزات و المنشآت المعنية. و يعتبر غياب هؤلاء الأعوان أثناء تدخلات الفرق المتخصصة مخالفة يمكن أن يترتب عنها العزل.
- وضع نظام لحراسة و مسح حافظة المفاتيح، و تحديد العمال الذين تعهد إليهم المفاتيح و المزاج، وذلك بدون التغافل عن وضع ما يكفل ضمان المحافظة على سرية هذا النظام بكيفية فعالة.
- ينظم تنقل الأشخاص الغرباء عن الهيئة و المؤسسة عن طريق :

 - المراقبة أثناء الدخول،
 - حمل شارة الزائر،
 - التسجيل و القيد في سجل خاص و تسليم بطاقات الهوية،
 - توقيع مسؤول الميكل الذي استقبل الزائر على وثيقة تشهد الزيارة، و توضح موضوعها و مدتها.
 - تنظيم استقبال الأشخاص الغرباء عن المرفق العام مثل مستعمليه وزوراء وغيرهم.
 - كل تجمع ليس له طابع مهني يكون محظورا على أنه من اللازم إيجاد جهاز للرقابة.

4- الزي و اللباس :

- التصيص على إلزامية ارتداء الزي الرسمي بالنسبة لجميع الفئات المهنية المعنية مثل أعوان الاستقبال و السائقين و الحراس و أعوان الأمن.
- الذكير بالزي المطابق للأعراف المهنية و متطلبات النظافة و الأمان، و التصيص على وجوب ارتدائه مثل بدلة الشغل و بزة العمل و المتنزه الخ ...
- التصيص على منع ارتداء أي زي أو لباس أو رمز أو رداء يكون بطبيعته معبرا بكيفية ظاهرة عن الانتماء إلى تيار إيديولوجي أو سياسي أو ديني.

5- النظافة و الأمن :

- جعل عدم مراعاة التعليمات الخاصة التي تقتضي بدوام المحافظة على أماكن العمل في حالة جيدة بمثابة خطأ مهني، و التصيص على مسار وضع هذا الالتزام موضع التنفيذ.
- إيجاد نظام يضمن مبدأ ظهور الموظفين و العمال بالظهور الحسن، لا سيما منهم الذين هم على اتصال مع الجمهور.
- يكون حمل الشارة إجباريا و مختلفا باختلاف التقسيم الداخلي إلى مناطق كما ورد في الأحكام المبينة أعلاه.
- يجب على الأشخاص الغرباء عن المصلحة أن يحملوا شارة الزائر، أو أية شارة أخرى مميزة، و أن يكونوا مرفوقين بأعوان معندين لهذا الغرض.
- يعاقب على كل الملصقات التي لا تكون لها صلة بالنشاط النظامي المهني أو النقابي، أو بتثليل العمال أو الملصقات التي تتعلق في غير الأماكن المعينة لها مسبقا لهذا الغرض. لذا، يتبع تحديد أماكن للملصقات، وكذا إجراءات تسخيرها و الأشخاص المكلفين بذلك.

- يعاقب الاستعمال الإحتيالي لأملاك المصلحة ووسائلها لخدمة أغراض غير معنفة، أو لفائدة مصالح خاصة خفية، وكذا استعمال أملاك المصلحة ووسائلها الذي يسبب عدما في الحق الضرر بالمباني، والتجهيزات، والمنشآت.
- يتعمّن إيجاد نظام وإجراءات لضمان استعمال معدات الطباعة والاستساغ لفائدة المصلحة فقط، ومعاقبة التجاوزات والانحرافات.
- كما ينبغي بواسطة لوائح خاصة إحداث نظام لمراقبة الحصول على الأخذام والدمغة واستعمالها، وكذا مخزون الورق والجبر والاستمرارات والمطبوعات وقطع الغيار المخصصة لصيانة التجهيزات والمنشآت مهما كانت طبيعتها، وكذا يتعمّن أن ينظم بكل دقة استعمال الهاتف والتليكس والفاكس ومعدات الإعلام الآلي « بما يكفل الحيلولة دون وقوع تجاوزات مهما كانت طبيعتها».

6- السلوك تجاه مستعملى المرفق العام :

- يجب أن يكون سلوك أعاون الدولة، و المؤسسات و الهيئات العمومية مطابقاً لضرورة تعزيز هيبة الدولة ورموزها. كما يتعمّن الامتثال عن إبداء الآراء الشخصية و السياسية و الحرفيّة في العلاقات مع مستعملى المرفق العام.
- يلزم الموظفون وعمال الإدارات و الهيئات و المؤسسات و الدواوين العمومية، الذين يقيّمون علاقات مع الجمهور، بالتحلي بسلوك تطبعه اللباقة و الحرص على الحياد التام.
- للمواطن الحق في الرد على العرائض التي يتقدم بها إلى الإدارات و المؤسسات و الدواوين العمومية في آجال معقولة.
- يوضع إجباريا تحت تصرف الجمهور و الزوار و مستعملى المرفق العام و الزبائن سجل الطلبات و الاحتجاجات يكون مرقاً و موقعاً عليه و مؤشراً عليه بانتظام من قبل مسؤول الهيكل العمومي.
- ينبغي للسلطة التدرجية أن تدرس محتوى سجل الطلبات و الاحتجاجات، و أن تبين الرد المخصص لكل احتجاج (احتجاج غير مؤسس، أو معاقبة العون المخطئ إذا كان الاحتجاج مؤسساً).
- وكل احتجاج لم ينظر فيه المسؤول المعنى في أجل شهرين يعتبر خطأ بتقصيره.
- ويجب على المديرين المعنيين أن يأمروا بتقديم سجل الاحتجاجات ليهم للتأشير عليه شهرياً.

بيان

التعليمية رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية^(١)
المؤرخة في 26 جوان 1993 المتضمنة مواطبة الموظفين

الموضوع : مواطبة الموظفين

المرجع : المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993.

التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10/05/1993.

في إطار تطبيق المرسوم التنفيذي المذكور في المرجع أعلاه، فإن مستخدمي الإدارة المركزية يخضعون للالتزامات الخاصة وهي :

- الالتزام بالإخلاص،
- الالتزام بالتحفظ،
- الالتزام بالحياد،

حسب ما هي مفصلة في التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10/05/1993، المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، وزيارة على هذه الالتزامات فإني أدعوكم إلى الامتثال الصارم للترتيبات الآتية :

1- احترام مواقيت العمل :

يلزم كل مستخدم مهامه كانت رتبته ووظيفته باحترام الموافقة الرسمية لعمل. لذا فإنه يتبعن على كل مسؤول ومدير مركزي أن يحضر بطاقة يومية لتوقيع المستخدمين الموظعين تحت مسؤوليته صباحا من الساعة الثامنة إلى الثامنة والربع عند الخروج على الساعة الخامسة مساء، وإجراء رقابات مباغة خلال أوقات العمل للتأكد من الحضور الفعلي لهؤلاء المستخدمين، وإعداد قائمة في نهاية كل أسبوع تتضمن أسماء المستخدمين المتأخرین، و الغائبین، وإرسالها إلى مديرية الموظفين مصحوبة باللاحظات أو العقوبات المقترحة.

علما بأن إرسال القائمة أسبوعيا ضروري، وفي حالة عدم وجود غيابات أو تأخرات تكتب عبارة لا شيء.

هذا و الفت انتباهم إلى أن عدم احترام مواقيت العمل بكيفية متكررة و اعتيادية تترتب عنه معاقبة المستخدمين المعينين بالتوقيف عن العمل لمدة ستة أشهر مع وقف مرتبهم، وفي حالة تكرار هذا الخطأ فإنه يمكن اتخاذ قرار بالتنزيل في الرتبة يكون مسبقا بالنقل الفوري.

2- مراقبة دخول وخروج المستخدمين :

قصد التحكم في حركة المستخدمين ومراقبة دخولهم وخروجهم أثناء أوقات العمل تطبق فورا الإجراءات الآتية، التي يكلف بتنفيذها الأعوان المعينون لهذا الغرض و هي :
أ- يكون دخول المستخدمين إلى مناصب عملهم ما بين الساعة الثامنة و الرابع صباحا، و الخروج على الساعة الخامسة مساء.

^١ صدرت هذه التعليمية عن مدير الديوان موجهة إلى المفتشين عن المنسق وأعضاء الديوان ومديري الإدارات المركزية.

ب- تغلق الأبواب المخصصة لدخول الموظفين على الساعة الثامنة و الرابع صباحا، وتفتح ما بين الثانية عشرة و النصف و الواحدة زوالا و أثناء الخروج على الساعة الخامسة مساء.

ج- كل مستخدم يصل متأخرا عن الوقت المسموح به أو يخرج خلال أوقات العمل يسجل اسمه من قبل العون المكلف بالمراقبة في سجل خاص، مع ذكر رتبه و وقت وصوله أو خروجه و المصلحة التي يعمل بها، و الإزمامه بالتوقيع وترك شعاره الذي يعاد إليه فيما بعد عن طريق مسؤوله المباشر.

د- لا يسمح كقاعدة عامة بالخروج من أماكن العمل، إلا إذا كان هذا خروج كتابية تمنح له من قبل المدير أو نائب المدير عند الاقتضاء في نسختين حسب النموذج المرفق يسلم المستفيد منها نسخة لمركز المراقبة عند الخروج، ويتربّط على أي خروج غير مرخص به مسبقاً اتخاذ عقوبة في حق المعنى بالأمر يتوقف تقدّرها على رأي المسؤول المباشر.

3- التجمع داخل أماكن العمل :

يمنع كل تجمع لي له طابع مهني أو نشاط ثقافي نظامي في أماكن العمل أو في المناطق المجاورة لها، أو في محيط الوزارة، وكل مستخدم يرتكب هذا الخطأ يتعرض إلى عقوبة تتمثل في التوفيق عن العمل من شهر إلى ستة أشهر.

4- تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل :

يمنع منعاً باتاً تنقل المستخدمين داخل أماكن العمل، و التجول في الأروقة، ما لم يكن ذلك لأسباب مهنية، كما يمنع دخول المستخدمين إلى أماكن عملهم خارج الأوقات الرسمية للعمل وفي حالة تكليف مستخدم بإنجاز عمل ما ذي طابع استعجالى أو استثنائي فإنه يتبعن على مسؤوله المباشر طلب رخصة بالدخول تسلم له من قبل مديرية الموظفين، يحدد فيها التاريخ و الساعة، يقدمها المستخدم المعنى إلى الموظف المكلف بالمداومة.

5- حمل الشعار :

يجب على كل موظف ومستخدم مهما كانت وظيفته ورتبته حمل الشعار الخاص به، أثناء أوقات العمل، ولا يسمح له بالدخول إلى مقر عمله إذا لم يكن حاملاً الشعار المنكورة.

6- تنظيم استقبال الزوار :

بهدف التحكم أكثر في حركة مرتفقي مصالح الوزارة فإنه ينبغي على الأعون المكلفين بالمراقبة تطبيق الترتيبات الآتية :

- أ- يكون الاستقبال يومي الأحد و الثلاثاء فقط من الساعة الثامنة و النصف إلى الثانية عشرة صباحا و من الواحدة إلى الرابعة النصف مساء.
- ب- ينظم دخول الزوار إلى مصالح الوزارة عن طريق :
 - المراقبة أثناء الدخول مع تفتيش الأشياء المحمولة.
 - تسليم بطاقة الهوية وتسجيل اسمه الكامل في السجل الخاص باسم المصلحة محل الزيارة.
 - حمل شعار الزائر.
 - تسلم له بطاقة الزيارة (المرفقة) التي يجب أن توقع من قبل مسؤول المصلحة الذي استقبله، يشهد بصحة الزيارة وموضوعها و مدتها.
 - يوضع إجباريا تحت تصرف الزوار سجل الطلبات و الاحتجاجات يكون مرقماً و موقعاً عليه من قبل السلطة السلمية، دوريا و أن تبين الرد المخصص لكل احتاج، مع معاقبة المستخدم المخطئ إذا كانت الاحتجاجات مؤسسة.

7- السلطة المختصة بإصدار العقوبات و دراسة الطعون :

في حالة ارتكاب مستخدم لخطأ ما تترتب عنه عقوبة محددة في المرسوم و التعليمية الوزارية المشتركة المذكورين أعلاه، فإنه يتعين على المسؤول المباشر أن يبلغ في أسرع وقت ممكн مديرية الموظفين بالخطأ المرتكب، مع اقتراح العقوبة المناسبة، وتتولى مديرية الموظفين تبلغ المعنى بالأمر كتابياً، بالتهم الموجهة إليه و العقوبات التي يتعرض لها طبقاً لأحكام هذا المرسوم، مع منحه مهلة خمسة عشر يوماً لتقييم تبريراته الكتابية. وبعد انقضاء هذه المهلة ودراسة الأوجبة المقدمة، يجري التبليغ الكتابي بقرار العقوبة النهائي وذلك نظير توقيع الإشعار بالاستلام في سجل التبليغ الخاص. وبقطع النظر عن ممارسة طرق الطعن تكون العقوبة المتتخذة نافذة بمجرد تبليغ القرار كتابياً إلى المعنى بالأمر الذي يحق له طبقاً لحكم المادة الثانية عشرة من المرسوم آنف الذكر الطعن في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ تبليغه القرار. وبعد انقضاء هذا الجل يصبح الطعن غير مقبول ويتعين على السلطة المختصة بدراسة طعون (اللجنة) النظر في هذا الطعن من أجل ثلاثة أيام على أساس الملف المقدم. ويمكن أن ينجر عن الطعن تأكيد القرار أو مراجعته أو الغاؤه. ويعتبر سكوت هذه السلطة بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً إقرار للعقوبات.

وفي الأخير أؤكد على ضرورة التطبيق الفعلى لهذه الترتيبات وتحمل كل مستخدم مسؤوليته كاملة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- الكتب و المقالات :

- 1- أحمد، ثروت عبد العال، إجراءات المساعدة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972، دار النشر و التوزيع بجامعة أسيوط، 1995.
- 2- الجمل، حامد، الموظف العام فقهها و قضاها. الناشر؟ 1960.
- 3- الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية 1979.
- 4- العبودي، محسن، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية و الضمان، دراسة في الفقه و القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 5- العطار، فؤاد، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- 6- العيثوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق و مكتبتها، 1984.
- 7- المعاوی، محمد يوسف، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988.
- 8- الملطف، محمد يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- 9- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية و علاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 10- بوضياف، احمد، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986.
- 11- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، جوان 1962.
- 12- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 13- حسني، محمد نجيب، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الخامسة، 1982.
- 14- رشوان، محمد احمد، أصول القانون التأديبي.الناشر؟ 1961.
- 15- سليم، مصطفى عبد المقصود، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ أوامر رؤسائه إداريا وجنائيا و مدنيا، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق المنصورة، مصر، 1988.
- 16- عصفور، محمد، جريمة الموظف العام أثرها في وضعه التأديبي، الناشر؟ 1963.
- 17- قاسم، محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1989.

بـ-النصوص القانونية :

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المؤرخ في 24 شعبان عام 1413 الموافق 16 فبراير المحدد لبعض الواجبات المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية.
- 2- التعليمية الوزارية المشتركة رقم 384 المؤرخة في 10 ماي 1993 المتعلقة بالكيفيات الخاصة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 54-93 المؤرخ في 16 فبراير الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية.
- 3- التعليمية رقم 2979 الصادرة عن وزارة التربية الوطنية، المؤرخة في 26 جوان 1993 المتضمنة مواطبة الموظفين.
- 4- التعليمية رقم 468 المؤرخة في 12 سبتمبر 1992 المتعلقة بلجان الطعن على مستوى الولاية.
- 5- القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12/12/1989 المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 05/29 المؤرخ في 24/10/1992.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 309/91 المؤرخ في 07/09/1991.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 471/91 المؤرخ في 07/12/1991 المتضمن القانون الأساسي المتعلق بالأطباء المختصين الاستشفائيين الجامعيين.
- 8- القانون رقم 14/60 المؤرخ في 2 جوان 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.
- 9- المرسوم التشريعي رقم 226/90 المؤرخ في 25/07/1990 المتضمن حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 239/89 المؤرخ في 17/12/1989.
- 11- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد اختصاص اللجان متقاربة الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها و عملها.
- 12- المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متقاربة الأعضاء.
- 13- التعليمية رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 المتعلقة بكيفيات تنظيم و عمل اللجان متقاربة الأعضاء ولجان الطعن.
- 14- المرسوم رقم 61/74 المؤرخ في 20/02/1974 المحدد للقواعد المطبقة على الموظفين شبه العسكريين و المتعاقدين بوزارة الدفاع الوطني.
- 15- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المعدل و المتمم.
- 16- المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المحدد للأحكام المطبقة على الموظفين المترندين.
- 17- المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلقة بالإجراء التأديبي.

ثانياً : باللغة الفرنسية

- 1- **Delpéré, Francis**, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968.
- 2- **Gregoire, R.** La fonction publique, Colin, Paris 1964.
- 1- **Robert, Catherine**, le fonctionnaire français, éditions sirey, Paris, 1973.
- 2- **Serge, Salon**, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, thèse, paris, 1967.
- 5- **Stainof**, le fonctionnaire, Paris 1933.

فهرس

مقدمة

01

الباب الأول

03	في الموظف العام و مسؤوليته
04	الفصل الأول : في الوظيفة العامة و الموظف العام
04	المبحث الأول : في الوظيفة العامة
05	المطلب الأول : تعريف الوظيفة العامة
07	المطلب الثاني : الوظيفة العامة في التشريع الجزائري
10	المبحث الثاني : في الموظف العام
11	المطلب الأول : تعريف الموظف العام فقهها
14	المطلب الثاني : تعريف الموظف العام قضاء
15	المطلب الثالث : تعريف الموظف العام تشريعا
20	المطلب الرابع : اكتساب صفة الموظف العام
22	المطلب الخامس : تكييف علاقة الموظف العام بالدولة
24	الفصل الثاني : في مسؤولية الموظف العام
24	المبحث الأول: واجبات الموظف العام و تعدد مسؤوليته
25	المطلب الأول : واجبات الموظف العام
25	الفرع الأول : التقيد بالطابع الشخصي للوظيفة
26	الفرع الثاني : الإخلاص للدولة و مؤسساتها
28	الفرع الثالث : واجب التحفظ و الكتمان
30	الفرع الرابع : واجب الحياد
31	الفرع الخامس : واجب إيقاع العقاب
32	الفرع السادس : واجب احترام نظام المصلحة
35	الفرع السابع : واجب الطاعة
38	المطلب الثاني : تعدد مسؤوليات الموظف العام

38	.....	الفرع الأول : المسؤولية الجنائية
39	.....	الفرع الثاني : المسؤولية المدنية
42	.....	المبحث الثاني : في المسؤولية التأديبية
42	.....	المطلب الأول : تعريف الجريمة التأديبية
43	.....	الفرع الأول : تعريف الجريمة التأديبية فقهها
44	.....	الفرع الثاني : تعريف الجريمة التأديبية قضاء
46	.....	الفرع الثالث : تعريف الجريمة التأديبية تشريعيا
46	.....	المطلب الثاني : أركان المسؤولية التأديبية
47	.....	الفرع الأول : مبدأ الشرعية في الجريمة التأديبية
48	.....	الفرع الثاني : فكرة الخطأ التأديبي
53	.....	المطلب الثالث : بين النظمتين التأديبي و الجنائي
54	.....	الفرع الأول : الاختلاف في الوصف
55	.....	الفرع الثاني : الاختلاف في الأركان
56	.....	الفرع الثالث : الاختلاف في الإجراءات

الباب الثاني

58	.....	التأديب في التشريع الجزائري
58	.....	الفصل الأول : في سلطة التأديب
59	.....	المبحث الأول : في النظم التأديبية
59	.....	المطلب الأول : من حيث الأشخاص
60	.....	المطلب الثاني : من حيث جهة المتابعة
60	.....	الفرع الأول : النظام الإداري
61	.....	الفرع الثاني : النظام القضائي
62	.....	الفرع الثالث : النظام شبه القضائي
62	.....	الفرع الرابع : موقف التشريع الجزائري
63	.....	المبحث الثاني : في سلطة التأديب
68	.....	المطلب الأول : سلطة التعين

69	المطلب الثاني : السلطة الرئاسية
69	المطلب الثالث : مجلس التأديب
70	الفرع الأول : تشكيل مجلس التأديب
72	الفرع الثاني : صلاحيات مجلس التأديب و طبيعته
72	الفصل الثاني : في المتابعة التأديبية
73	المبحث الأول : إجراءات المتابعة التأديبية
73	المطلب الأول : إعمال التدابير التأديبية
75	الفرع الأول : تدابير فورية
76	الفرع الثاني : تدابير خاصة
77	الفرع الثالث : التحقيق
78	المطلب الثاني : الضمانات المقررة للموظف
79	الفرع الأول : الضمانات القبلية
80	الفرع الثاني : الضمانات البعدية
81	الفرع الثالث : سقوط الضمانات
82	المبحث الثاني : النظام القانوني للجزاء التأديبي
82	المطلب الأول : طبيعة القرار القانونية
83	المطلب الثاني : الرقابة على القرار التأديبي
84	الفرع الأول : لجنة الطعن
86	الفرع الثاني : الرقابة القضائية
88	خاتمة
90	ملحق
107	قائمة المراجع
110	فهرس